**Розділ 1. Міжбюджетні відносини в Україні в сучасних умовах**

*Міжбюджетні відносини виникають у процесі розподілу бюджетних ресурсів між бюджетами різних рівнів, основою яких є розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи держави. Удосконалення механізму міжбюджетних відносин здійснюється шляхом збільшення обсягу видаткової частини місцевих бюджетів.*

В сучасних економічних умовах України формується і удосконалюється механізм міжбюджетних відносин шляхом збільшення розрахункового обсягу податкової частини місцевих бюджетів, які спрямовуються на погашення заборгованості з соціальних виплат на збільшення окремих видатків виходячи із прогнозованого зростання цін. Розрахунки проводяться за однаковим принципом розподілу бюджетних ресурсів для кожного місцевого бюджету, враховуючи динаміку витрат за попередні роки. Такий підхід дає можливість враховувати особливості економічного, соціального та природного стану адміністративно -територіальних одиниць і забезпечити мінімальний рівень надання соціально-культурних послуг.

У бюджетній системі України виникають взаємовідносини між різним бюджетами, яким притаманні великі за обсягами зустрічні потоки бюджетних коштів. Існування міжбюджетних відносин визначені законодавчими актами України.

МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ

Розмежування видатків бюджетів відносно до розподілу повноважень між державною владою і органами місцевого самоврядування

Різні форми взаємовідносин, що виникають у процесі виконання бюджетів (векселі, взаємозаліки, бюджетні позики тощо)

Підтримка „бідних” у фінансовому розумінні територій ( у відповідних бюджетів )

Вилучення коштів у відносно „багатих” у фінансовому розумінні територій (з відповідних бюджетів)

Забезпечення бюджетів доходами, достатніми для виконання покладених на них завдань

Рис. 1. Структура міжбюджетних відносин в Україні

Основою міжбюджетних відносин є розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи, проведене відповідно до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Міжбюджетні відносини, при підтримці "бідних" та вилученні коштів увідносно "багатих" у фінансовому розумінні територій, становлять зміст поняття, "бюджетне регулювання". Воно полягає у збалансуванні всіх бюджетів, які входять до складу бюджетної системи, при перерозподілі бюджетних ресурсів. Бюджетне регулювання відображає процеси політичного, соціального та економічного значення, за допомогою яких виконуються загальнодержавні завдання з забезпечення економічного зростання країни, розвитку продуктивних сил піднесення рівня добробуту населення, фінансове забезпечення місцевого самоврядування тощо. Саме це надає бюджетному регулюванню важливого значення і займає особливе місце у міжбюджетних відносинах.

Врегулювання міжбюджетних відносин у державі має відбуватися в напрямку децентралізації бюджетних коштів, що передбачено Конституцією України і Законом України „Про місцеве самоврядування". Для цього необхідно:

1) чітко розмежувати компетенції органів влади на рівні держави, області, району, міста, селища, села;

2) забезпечити самостійність місцевих бюджетів шляхом гарантування їм джерел надходжень;

3) створити прозорий та автоматичний порядок надання дотацій, у випадку, якщо закріплених бюджетних ресурсів недостатньо для фінансування мінімального бюджету;

4) зацікавити адміністративно-територіальні одиниці у нарощуванні як загальнодержавних, так і місцевих джерел бюджетних надходжень;

5) забезпечити паралельне планування бюджетів на всіх рівнях.

Особливістю місцевих податків і зборів є те, що їх може самостійно призначити місцева Рада народних депутатів, а також встановити ставки, за якими вони справляються. Вплив держави при цьому обмежується законодавчим визначенням переліку місцевих податків і встановленням граничних меж, в яких місцева рада може змінювати ставку податку чи збору. До місцевих податків необхідно віднести податок на нерухомість та плату за землю. Ці податки за своєю природою є місцевими і у зв'язку зі своєю стабільністю могли б стати основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів, як це є в цілому світі. Податки на землю та нерухомість належать до прогресивних і можуть сприяти перерозподілу доходів багатих верств населення на користь бідніших.

Вдосконалення взаємовідносин між державним і місцевими бюджетами в Україні є важливим питанням. Воно потребує чітко визначених заходів у розмежуванні доходів між ланками бюджетної системи, в закріпленні відповідальності за фінансуванням різних видів державних видатків. Тому, найперше, необхідно підвищити зацікавленість як центральних, так і місцевих органів влади в мобілізації загальнодержавних дохідних джерел. Потрібно забезпечити зменшення обсягу перерозподілу фінансових ресурсів через державний бюджет в частині вилучення коштів з окремих місцевих бюджетів, забезпечити надання дотацій тим бюджетам адміністративно-територіальних одиниць, де розмір мінімально потрібних видатків перевищує обсяг власних та закріплених доходів. Розподіл доходів між рівнями влади є важливим методом розмежування дохідних джерел центрального та місцевих бюджетів. Цей метод полягає в тому, що окремі податки спрямовуються до державного бюджету, а інші — на задоволення місцевих потреб. Система розподілу дохідних джерел має певні переваги, які полягають у тому, що:

1) розподіл доходів відповідає розподілу повноважень між рівнями влади і створює потрібні умови для успішного виконання своїх функцій;

2) підпорядковує фіскальну систему досягненню основної мети - задоволення місцевих потреб;

3) сприяє зменшенню загального податкового тягаря.

Специфікою місцевих видатків є те, що вони створюють, як правило, додаткові умови щодо благоустрою та покращання життя населення. Мінімальні соціальні блага має забезпечувати держава, а решту - місцеві органи влади. Тому органи місцевого самоврядування повинні мати тісний зв'язок з громадянами, бути їм підзвітними та підконтрольними. Саме населення визначає, чи потрібна йому якась додаткова послуга і чи готове воно поступитись частиною свого доходу для її отримання. Проте фінансування соціального забезпечення, повноваження якого протягом останніх років передавалися до місцевих бюджетів, передусім на районний та муніципальний рівень, значно відрізняється від багатших до бідніших регіонів.

В Україні мінімальний обсяг видатків та критерії відбору громадян, які мають право отримувати допомогу, визначає центральний уряд, а видатки здійснюються за рахунок місцевих бюджетів.

Склад місцевих бюджетів України, як і в інших країнах, відображає особ­ливості адміністративно-територіального поділу та специфіку функціонування місцевого самоврядування. Із коштів місцевих бюджетів фінансуються важливі заходи держави в соціально-економічній сфері. За рахунок місцевих бюджетів утримуються заклади освіти, охорони здоров'я, проводяться виплати із соціального захисту, утримуються будинки-інтернати, фінансуються молодіжні програми. Як дохідна, так і видаткова частини місцевих бюджетів поділяються на дві частини відповідно до розподілу всіх повноважень органів місцевого самоврядування - на власні і делеговані.

З огляду на це необхідно деталізувати перелік власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. До власних доходів місцевих бюджетів відносять доходи, що формуються внаслідок прийняття рішень органами місцевого самоврядування. Ті доходи в повному обсязі надходять до місцевих бюджетів. Структура доходів місцевих бюджетів України характеризується високою питомою вагою бюджетних трансфертів (дотацій та субвенцій) і регулюючих доходів, що є свідченням значної залежності місцевого самоврядування від дій і рішень центрального уряду.

Дохідний потенціал різних регіонів України є неоднаковим, тому неоднаковими є можливості здійснювати зазначені видатки. "Багатші" регіони можуть дозволити їх фінансування на рівні навіть вищому за мінімальний, в той час, як "бідніші" не можуть забезпечити ці видатки навіть у мінімальному обсязі. За такої ситуації, мінімальний рівень соціальних видатків на одного мешканця, гарантом яких виступає держава і які мають забезпечуватись приблизно на однаковому рівні по всій її території, значною мірою залежить від місця проживання громадян. Оскільки ці видатки гарантує, визначає їх обсяг та порядок здійснення держава, то вона повинна перебрати на себе їх фінансування шляхом забезпечення централізації коштів на соціальне забезпечення в державному бюджеті.

Законом України "Про бюджетну систему України" встановлені основні засади розподілу видатків між державними і місцевими бюджетами. Цей закон передбачає створення резервних фондів у місцевих бюджетах, які призначені для фінансування невідкладних заходів і не могли бути передбачені під час затвердження бюджету.

Планування витрат місцевих бюджетів здійснюється тільки на нормативній основі. Такі нормативи стосуються фінансування охорони здоров'я, освіти, соціального захисту, культури, спорту, органів управління, молодіжних програм. Ці нормативи повинні бути збалансовані. Кожний такий норматив відрізняється для кожного окремого міста чи району залежно від кількості населення, ступеня урбанізації. Проте не всі нормативи можуть бути використані, бо можуть виникнути розбалансованості між бюджетами різних рівнів. Бюджетні нормативи приймаються Верховною Радою України для здійснення паралельного планування бюджетів місцевого самоврядування.

Одним із методів бюджетного регулювання є надання фінансової допомоги бюджетам у формі бюджетних трансфертів (дотацій, субсидій, субвенцій). Транс­ферти у зарубіжній практиці тлумачаться як "передавальні платежі", "односторонні перекази", характерними рисами яких є те, що рух коштів у вигляді трансфертів не супроводжується зустрічним одержанням товарів, послуг або грошей.

Дотація - це трансфертні ресурси, що передаються з державного бюджету України до місцевих бюджетів або з місцевих бюджетів вищого адміністративного рівня до місцевих бюджетів нижчого адміністративного рівня на безповоротній основі для збалансування всіх доходів та видатків. Дотація немає цільового призначення.

Субсидія — трансфертні ресурси, що надаються з державного бюджету місцевим бюджетам або з місцевого бюджету вищого адміністративного рівня до місцевих бюджетів нижчого адміністративного рівня на фінансування цільових видатків.

Субвенція - трансфертні ресурси, які передаються з державного бюджету місцевим бюджетам або місцевим бюджетом вищого адміністративного рівня місцевим бюджетам нижчого адміністративного рівня на фінансування цільових видатків і які підлягають обов'язковому поверненню їх у разі нецільового використання.

У Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначається послідовність спрямування дотацій та субвенцій від державного бюджету України до місцевих бюджетів. Ці дотації та субвенції спрямовуються до обласних бюджетів і розподіляються обласними радами між районними бюджетами та бюджетами міст обласного значення. Потім районні ради розподіляють отримані кошти між місцевими бюджетами. Необхідність такого розподілу дотацій і субвенцій обласними і районними радами забезпечує формування дохідної частини не нижче мінімальних обсягів місцевих бюджетів, визначених законодавчими актами.

У державному бюджеті України є передбачені спеціальні міжбюджетні трансферти на погашення заборгованостей, що виникли в минулі роки, на виконання Закону України „Про статус гірських населених пунктів". У новому Бюджетному кодексі описано механізм надання трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів. Закон України „Про Державний бюджет" на відповідний рік визначає фонд дотацій місцевим бюджетам. Велика частина цих дотацій здійснюється на рівні обласних казначейств. Податки, що підлягають перерахуванню в державний бюджет України, акумулюються на рівні обласного казначейства і за встановленими нормативами автоматично відраховуються в місцеві бюджети у вигляді дотацій.

Необхідність досягнення фінансової стабілізації в Україні є основним завданням бюджетної системи, зокрема в такій важливій сфері, як міжбюджетні відносини. У системі міжбюджетного регулювання є необхідний фонд для надання допомоги бюджетам територіальних громад, які потребують тимчасової фінансової підтримки. Як дотації, так і субвенції потрібно надавати на єдиних засадах для всіх суб'єктів міжбюджетних відносин з використанням простої і зрозумілої методики. Система міжбюджетних відносин повинна бути орієнтована на досягнення:

* економічної ефективності;
* соціальної справедливості;
* політичної стабільності.

Економічна ефективність досягається шляхом встановлення відповідності та зацікавленості у повній мобілізації бюджетних доходів, у цільовому та економ­ному витрачанні бюджетних коштів. Соціальна справедливість забезпечується за допомогою бюджетного регулювання та фінансового вирівнювання, гласність і доступність яких є важливими умовами політичної стабільності. Щоб система міжбюджетних відносин відповідала цим критеріям, потрібно зміцнювати дохідну базу місцевих бюджетів, сформувати стабільну законодавчу базу організації міжбюджетних відносин, забезпечити дотримання єдиних критеріїв у процесі визначення обсягів дотацій і субвенцій.

**МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ ТА НАПРЯМИ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ**

З часу здобуття незалежності економічні процеси в Україні розвиваються природним еволюційним шляхом. Щороку у нашій державі оптимізуються різні сфери як суспільного, так і економічного життя. Зрозуміло, такі процеси розвит­ку відбуваються неоднаково. Дуже складною й важливою для держави є сфера міжбюджетних відносин. Останнім роком спостерігається більше зацікавлення науковців і практичних працівників місцевими бюджетами та міжбюджетними відносинами. І це не випадково, бо у міжбюджетних відносинах відображаються інтереси усіх учасників бюджетного процесу, насамперед держави та регіонів, з іншого боку, фінансовий результат роботи регіонів залежить від фінансової по­літики держави.

Питанням міжбюджетних відносин присвячено чимало праць відомих вче­них, зокрема С.А. Буковинського, О.Д. Василика, О.П. Кириленко, СІ. Юрія та інших. Однак проблема збалансування потреб у фінансових ресурсах органів влади різних рівнів і можливостей їх повернення за рахунок міжбюджетного пе­рерозподілу лишається актуальною. Це, у свою чергу, потребує глибокого тео­ретичного обґрунтування окремих положень і постійних заходів для гармоніза­ції бюджетної системи в цілому.

Метою статті є уточнення поняття "міжбюджетні відносини", обґрунтуван­ня об'єктивності процесу збільшення частки місцевих бюджетів у бюджетній системі, що відповідає загальноєвропейським тенденціям, а також передачі міс­цевим бюджетам нових джерел фінансових надходжень.

У статті 81 Бюджетного кодексу України зазначено, що міжбюджетні відно­сини — це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місце­вим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України.

Поняття міжбюджетні відносини не може розглядатися абстрактно. Його треба розглядати у контексті певних історичних умов, у зв'язку із соціально-економічною системою держави, з її політичною системою, з державним та адмі­ністративно-територіальним устроєм країни. Міжбюджетні відносини — голов­ний елемент відносин між органами державної влади та органами місцевого са­моврядування в унітарних державах.

Основою міжбюджетних відносин є розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи, проведене відповідно до розподілу повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування.

Однак розмежування доходів, проведене на єдиних засадах для бюджетів відповідного рівня, не дає змоги збалансувати абсолютно всі бюджети. Причи­ною цього є значні відмінності у формуванні доходів та у складі й обсягах ви­датків бюджетів територіальних утворень, зумовлених багатьма чинниками. Ос­таточне збалансування бюджетів одного рівня, яке неможливо провести лише розмежуванням їхніх доходів і видатків, досягається за допомогою перерозподільних процесів у межах бюджетної системи наданням коштів "бідним" і вилу­ченням коштів у порівняно "багатих" у фінансовому розумінні територій2.

Міжбюджетні відносини, за визначенням В. Опаріна, В. Малька і С. Кондратюка, є "внутрішніми бюджетними потоками, які відображають перерозподіл доходів і видатків між бюджетами". З точки зору К. Лайкама, міжбюджетні від­носини охоплюють:

— поділ і правове закріплення між рівнями відповідальності за виконання окремих соціальних та економічних функцій;

— визначення величини видатків, що забезпечують виконання повнова­жень, закріплених за кожним рівнем бюджетної системи;

— встановлення і правове закріплення джерел доходів бюджетів усіх рівнів;

— усі форми підтримки регіонів4.

На нашу думку, міжбюджетні відносини — це взаємовідносини, що вини­кають між органами державної влади, місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування щодо розподілу функцій, повноважень, сфер відповідальності у здійсненні видатків та формуванні доходів бюджетів.

Законом України "Про Державний бюджет України на 2004 рік" уперше за останні роки заплановано істотно підвищити частку місцевих бюджетів у зведе­ному бюджеті — до 45%. У цьому Верховна Рада фактично погодилася з ініціа­тивою Кабінету Міністрів, відмовившись від пропорції 60 на 40, що стала "стан­дартною" після прийняття Бюджетного кодексу. Якщо до цього були постійні намагання акумулювати якнайбільше коштів у держбюджет, то у бюджеті на 2004 рік центральна влада стала здійснювати зворотний процес.

Це стало можливим завдяки значному підвищенню прогнозних надходжень податку на доходи фізичних осіб у дохідній частині місцевих бюджетів.

Сьогодні прибутковий податок з громадян є головним джерелом доходів місцевих бюджетів. Так, із фактичних податкових надходжень за 2002 рік до міс­цевих бюджетів на суму 16,5 млрд. грн. (усього з урахуванням міжбюджетних трансфертів доходи місцевих бюджетів у 2002 році становили 28,2 млрд. грн.) 2/3 забезпечує саме цей податок. До того ж збирання прибуткового податку порів­няно з іншими податками (акцизним збором, ПДВ, податком на прибуток під­приємств) здійснюється без особливих проблем.

У видаткову частину місцевих бюджетів долучаються деякі соціальні статті, що раніше були у державному бюджеті. Отже, мається на меті розв'язання од­разу двох завдань. По-перше, постійно недовиконуваний державний бюджет можна буде істотно "розвантажити", звільнивши від частини витрат із соціаль­них статей. Це допоможе поліпшити виконання держбюджету й у разі появи та­ких проблем у фіскальній сфері, переклавши їх на плечі місцевих бюджетів. По-друге, відповідальність за виконання соціальних програм лягає насамперед на місцеві влади, а не на уряд, як це відбувається зараз.

Фактично Кабінет Міністрів вирішив скористатися рішенням, що напро­шувалося саме по собі. Починаючи з 1997 року, місцеві бюджети постійно пе­ревиконувалися за доходами. До того ж місцеві фінанси перебували на мінімаль­но припустимому Бюджетним кодексом рівні — на місцях планувалося зробити 41% витрат зведеного бюджету загального фонду в 2001 році і 40% у 2002-му (ус­тановлений кодексом мінімум також 40%). Тому у зведеному бюджеті на 2003 рік частка місцевих бюджетів була різко збільшена — до 45,4% з витрат із загально­го фонду. З урахуванням спеціального фонду бюджету частина витрат місцевих бюджетів у зведеному бюджеті збільшилася з 36,5% до 40,1%.

Саме по собі рішення про збільшення частки місцевих бюджетів у бюджет­ній системі відповідає загальноєвропейській тенденції фінансової децентраліза­ції і демократизації бюджетного процесу. Однак у сучасних умовах господарю­вання України це може лише частково поліпшити статистику виконання показників державного бюджету.

Насторожує той факт, що збільшення частки місцевих бюджетів без реаль­ної передачі їм нових джерел фінансових надходжень може викликати істотні негативні наслідки.

Насамперед може постраждати соціальна сфера. Під загрозою невиконання можуть опинитися такі найбільші статті витрат, як виплата зарплати бюджетникам та ін. Це може відбутися як унаслідок завищення прибуткового податку, що є головним джерелом доходів для місцевих бюджетів, так і через невиконання державою своїх зобов'язань у частині дотацій і трансфертів у місцеві бюджети.

Передача частини доходів державного бюджету на місця, тоді як у держбюд­жеті треба було б акумулювати найбільше ресурсів перед майбутніми виплатами на зовнішній борг і необхідними новими запозиченнями на внутрішньому рин­ку, здається не зовсім логічною.

Збільшення розміру місцевих бюджетів і їхньої частки у зведеному бюдже­ті наступного року має бути підкріплене реальними фінансовими ресурсами. Але з урахуванням сформованих міжбюджетних відносин це навряд чи можливо. Держава не збирається передавати на місця нові джерела бюджетних надход­жень. Більш того, держава навіть не виконує у повному обсязі узяті на себе зо­бов'язання щодо передачі в місцеві бюджети трансфертів.

Ситуація із міжбюджетними трансфертами, особливо соціального характе­ру, за результатами 2002 року, незадовільна. Нині державний бюджет виконує свої зобов'язання за субвенціями місцевим бюджетам лише на 50—80%.

Відповідно до Бюджетного кодексу за місцевими бюджетами закріплено ли­ше кілька податків, що дають бюджетам реальні й значущі доходи. Це — при­бутковий податок, плата за землю, мито, єдиний податок для суб'єктів малого бізнесу і фіксований сільськогосподарський податок. З цих коштів місцева вла­да фінансує свої власні витрати. Інші доходи передаються на місця як трансфер­ти з держбюджету чи закріплюються за місцевими бюджетами безпосередньо в законі про державний бюджет на поточний рік. Отримані таким шляхом кош­ти використовуються на витрати, пов'язані з делегованими їм функціями цент­ральної влади.

Автори Бюджетного кодексу подбали про те, щоб закріпити за місцевими бюджетами лише ті податки, надходження від яких порівняно стабільні й прог­нозовані. До того ж усі ці джерела доходів повинні відносно легко ідентифіку­ватися з конкретною адміністративно-територіальною одиницею, що з'ясовує, у чий же бюджет їх зараховувати. Усі податки, що надходять сьогодні до місце­вих бюджетів, поділяються у визначених пропорціях, затверджених кодексом, між областями і районами. Така позиція, закріплена в кодексі, справді принес­ла місцевим бюджетам порівняну стабільність і визначену незалежність. У час­тині власних доходів місцеві бюджети і далі перевиконуються, незважаючи на деяке погіршення ситуації у сфері державних фінансів у цілому.

Аби реально збільшити витрати місцевих бюджетів, є, за великим рахунком, два способи: до їхнього обмеженого обсягу доходів можна додати деякі інші дже­рела податкових надходжень чи збільшувати трансферти. Однак конкретні дже­рела доходів уряд на місця передавати поки не збирається, а всі головні пробле­ми, які в минулому мали бюджети окремих адміністративно-територіальних одиниць, пов'язані передовсім із невиконанням своїх зобов'язань перед ними саме державним бюджетом.

Це призвело до того, що в міські бюджети перерахована лише незначна частина від запланованої суми трансферту. А в деяких містах ситуація з перерахуванням субвенцій у бюджет міста оцінюється як критична. Потерпають від цього насамперед незахищені соціальні групи населення: родини з дітьми, ін­валіди дитинства і діти-інваліди — усі вони залишилися без державної під­тримки, тому що з передбачених містам субвенцій надійшла тільки незначна частина. Заборгованість у деяких випадках сягає 2,5 місяця. Така сама ситуа­ція з надходженням компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих ка­тегорій громадян у міському електротранспорті й метро. Таким чином, реаль­ність виконання місцевими бюджетами делегованих їм зобов'язань викликає певне занепокоєння.

Місцеві влади і бюджетні організації налаштовані проти збільшення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, запланованому урядом. Особливе їхнє невдоволення викликає те, що пропонується залишити нинішню схему фінан­сування місцевих бюджетів — делегування на місця державних повноважень з наступним їх фінансуванням у вигляді субвенцій.

Бюджетні організації здебільшого за забезпечення свого фінансування пря­мо з державного бюджету. Оскільки фінансування соціальної сфери з держав­ного бюджету належить до захищених статей, то й проблем тут значно менше. В установах і організаціях, що фінансуються з держбюджету, зараз немає труд­нощів з виплатою заробітної плати. Переходити на фінансування з обласного бюджету ці організації не хотіли б, оскільки бояться значної кількості посеред­ників у передачі державних грошей. Самостійно ж місцевий бюджет забезпечи­ти фінансування цих об'єктів просто не в змозі.

Водночас у Києві, де місцевий бюджет перевиконується, наприклад, шко­ли мають великі проблеми з фінансуванням комунальних послуг, за якими пе­редбачені компенсації за рахунок субвенцій з держбюджету.

Склалася ситуація, коли регіони не мають ілюзій щодо виконання держбюд­жетом своїх зобов'язань. Багато регіональних керівників уже висловлюють дум­ку, що передбачувані в бюджеті асигнування лише наполовину задовольняють потребу в коштах. Головною проблемою залишається неврегульованість переда­чі трансфертів і повноважень з державного бюджету до місцевих.

Я думаю, для поліпшення ситуації у цій сфері треба здійснити:

1. Насамперед процес збільшення частки місцевих бюджетів у бюджетній системі відповідає загальноєвропейській тенденції фінансової децентралізації бюджетного процесу. Для нормального здійснення цього плану треба реально передати місцевим бюджетам нові джерела фінансових надходжень, зокрема запровадити податок на нерухоме майно, розширити перелік місцевих податків і зборів за рахунок провадження податків із цільовим використанням одержа­них коштів.

2. Для збільшення витрат місцевих бюджетів є два способи: до їхніх доходів треба додати деякі інші джерела податкових надходжень або слід збільшувати трансферти.

3. Під час проведення реформ у цій сфері треба максимально забезпечити фінансування соціальної сфери. Тому, плануючи дохідну частину місцевих бюд­жетів, слід критично підходити до прогнозних показників. Інакше кажучи, че­рез завищення прибуткового податку, що є головним джерелом доходів для міс­цевих бюджетів, під загрозою невиконання можуть опинитися такі найбільші статті витрат, як виплата зарплати бюджетникам та ін.

4. Треба вже нині піклуватися про культуру фінансової самостійності міс­цевих органів влади. Йдеться про професіоналізм регіональних менеджерів. Сьо­годні місцеві влади й бюджетні організації налаштовані проти збільшення час­тки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті. їхнє невдоволення викликане тим, що і в 2003 році залишалася схема фінансування місцевих бюджетів — делегу­вання на місця державних повноважень з наступним їх фінансуванням у вигля­ді субвенцій. Виявляється, що відповідальність за державні повноваження пере­даються, а реальні фінансові ресурси відсутні. Це призводить до того, що регіональні керівники, котрі працюють ефективно, стають винуватцями, що мо­же спричинити деградацію адміністративного ресурсу на місцях. Чого допусти­ти держава не має права.

5. Ефективність реформ за фінансової децентралізації залежить безпосеред­ньо від виконання зобов'язань держави перед регіонами.

Невиконання цих зобов'язань у попередніх роках — яскравий тому прик­лад. Ось чому при невиконанні державою своїх зобов'язань у частині дотацій і трансфертів до місцевих бюджетів треба вживати твердих каральних заходів що­до посадових осіб, з вини яких відбулися ці порушення.

**Про принципи удосконалення системи міжбюджетних відносин**

Становлення і розвиток вітчизняної системи міжбюджетних відносин відбува­ються під впливом тих трансформаційних перетворень, які притаманні всій системі суспільних відносин нашої держави. Проте невирішеність певних питань і загострен­ня проблем у цій сфері - значною мірою відбиток не лише транзитивного стану, в якому перебувають економіка країни та її політична система. Відсутність науково об­ґрунтованої концепції реформування міжбюджетних відносин не дає змоги негайно розв'язати суперечності між суб'єктами державного управління щодо доцільності та ефективності фінансування і надання населенню країни суспільних благ та послуг кожною з ланок бюджетної системи. Це, безумовно, гальмує процес реформування міжбюджетних відносин і спричиняє збереження старих, не адекватних сучасним умо­вам принципів побудови бюджетної системи країни.

Реформування міжбюджетних відносин в Україні, яке було орієнтоване на роз­в'язання поточних бюджетних проблем, не дозволило створити зважену систему роз­поділу повноважень між органами влади різних рівнів (національного, регіонального та місцевого) і впровадити адекватні механізми формування місцевих бюджетів та вирівнювання їх фінансових можливостей. Під міжбюджетними відносинами розумі­ли різні форми взаємозв'язків і взаємозалежностей між окремими ланками системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами та державним бюджетом Ук­раїни. Проте, на жаль, до прийняття Бюджетного кодексу України ця дефініція зако­нодавчо окреслена не була.

Існуючі підходи до вирішення проблем міжбюджетних відносин в Україні базу­ються на розумінні їх суті як відносин щодо забезпечення бюджетів різних рівнів фінан­совими ресурсами 1. Основна увага зосереджується саме на проблемах фінансуван­ня, зокрема на формуванні доходів місцевих бюджетів усіх рівнів та зміцненні їх влас­ної доходної бази, створенні механізмів фінансування делегованих повноважень. Аналогічне розуміння суті міжбюджетних відносин знайшло своє відбиття в Бюджетному кодексі. Але питання розподілу функціональних обов'язків між різними рівнями влади по вертикалі та їх відповідальності за видаткові повноваження не набули необ­хідного висвітлення ні в концепції реформування міжбюджетних відносин, ні в доку­ментах з їх реалізації. Першоосновою в розмежуванні доходів між ланками бюджет­ної системи є видаткові зобов'язання кожного з рівнів влади, які, у свою чергу, зале­жать від функцій, покладених в основу діяльності владної вертикалі. Тобто, визна­чальним є розподіл компетенцій, функцій і повноважень органів влади.

З огляду на це, важливо вирішити, які з функцій держави (незалежно від того, є країна федеративною чи унітарною) буде економічно ефективніше виконувати цен­тралізовано, а які - децентралізовано.

Міжбюджетні відносини в Україні слід розглядати як відносини між центральною та місцевою владою (до якої, згідно з Бюджетним кодексом, віднесено як обласну владу, так і органи місцевого самоврядування) з розподілу повноважень, видаткових зобов'язань та доходних джерел між бюджетами різних рівнів. Цілісна концепція реформування міжбюджетних відносин в Україні має будуватися на системі економіч­них принципів і критеріїв розподілу функціональних повноважень між органами дер­жавної влади і місцевого самоврядування, що дозволить створити економічні умови для ефективної організації державної влади в країні та функціонування багаторівне­вої бюджетної системи на основі внутрішніх стимулів. Аналіз особливостей суспіль­них благ і послуг показує, що, з одного боку, можливості користування ними є терито­ріально обмеженими (теоретично таких обмежень не існує тільки для "чистих" су­спільних благ), а з іншого, - потреби та уподобання жителів різних регіонів або населе­них пунктів можуть бути неоднаковими. Ці дві об'єктивні економічні обставини мають принципове значення для розподілу повноважень між органами влади і формування бюджетної системи країни. Повноваження необхідно так розподілити між органами державної влади та місцевого самоврядування, щоб створити умови для оптималь­ного використання ресурсів. Це означає, що пропозиція суспільних благ і послуг має задовольняти двом критеріям:

- відповідності видів і обсягів суспільних благ і послуг потребам і уподобанням економічних суб'єктів;

- економічної ефективності виробництва суспільних благ і послуг. Відповідно до першого з них, до компетенції місцевих органів влади повинні входити такі завдання, результати розв'язання яких обмежені рамками відповідної адміністративної тери­торії (тобто не впливають на жителів інших адміністративно-територіальних одиниць). Згідно з другим критерієм, пропозиція суспільних благ (враховуючи їх неподільність) має бути такою, щоб середні витрати на їх виробництво були мінімальними.

При розподілі функціональних повноважень можуть бути використані такі еко­номічні показники: коло користувачів суспільним благом; розмір міжрегіональних зовнішніх ефектів суспільного блага; зміна середніх витрат щодо його надання (при зміні обсягів виробництва і транспортних витрат населення). Перші два показники дозволяють встановити: призначене суспільне благо (або послуга) для жителів усієї країни чи для якогось окремого регіону (області, району, міста, села тощо). В остан­ньому випадку економічно доцільно віднести прийняття рішень про обсяги надання і фінансування цього блага до повноважень органів влади відповідного рівня. За до­помогою третього показника можна визначити оптимальний обсяг виробництва су­спільного блага, отже, й оптимальний рівень централізації розв'язання відповідних державних завдань.

Органам влади вищого рівня повноваження слід передавати у таких випадках: користувачі благом є жителями різних адміністративно-територіальних одиниць, тобто воно має "зовнішній ефект"; виникає необхідність узгоджувати рішення органів влади одного рівня; питомі витрати можна знизити за рахунок збільшення обсягів надання суспільного блага. Але при цьому треба бути впевненим, що втрати ефективності, викликані додатковими витратами (наприклад, транспортними або зумовленими зби­ранням інформації), будуть нижчими від економії, забезпеченої зростанням обсягів виробництва суспільного блага.

Розподіл повноважень має базуватися на принципі субсидіарності, тобто на вихідній теоретичній передумові, що прийняття рішень про надання усіх видів су­спільних благ і послуг належить до повноважень місцевих органів влади найнижчого рівня. Наступні кроки (з огляду на критерії відповідності пропозиції суспільних благ потребам і уподобанням економічних суб'єктів, а також економічної ефективності їх виробництва) повинні полягати в оцінці доцільності передання функціональних по­вноважень органам влади вищих рівнів. Згідно з принципом відповідності, міжбюджетний розподіл видаткових зобов'язань має якнайбільше відповідати розподілу функціональних повноважень органів влади. Такий підхід повинен стати економіч­ною основою підвищення відповідальності місцевих органів влади за рішення, які вони приймають, і за ефективність бюджетних видатків.

В Україні до цього часу відсутній чіткий, економічно обґрунтований і законодавчо закріплений розподіл функціональних повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Деякі види видатків можуть фінансуватися не тільки з місцевих бюджетів, але й з державного - залежно від підпорядкованості організацій і установ освіти, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту. Таку практику закріплено і в положеннях Бюджетного кодексу України. Разом з тим існуючий сьогодні розподіл об'єктів загальнодержавної та комунальної власності між органами влади різних рівнів може не відповідати економічно доцільному розподілу повноважень. Такий стан справ відбиває не тільки економічну, але й політичну невирішеність проблеми розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядуван­ня. Отже, першим кроком на шляху становлення економічно ефективної системи міжбюджетних відносин в Україні має стати чіткий розподіл функціональних повнова­жень між органами державної влади та місцевого самоврядування, який виключав би їх дублювання. Децентралізація бюджетної системи потребує також упорядкування системи управління об'єктами комунальної власності, а при необхідності - їх пере­розподілу між органами державної влади та місцевого самоврядування відповідно до розподілу їх повноважень щодо надання суспільних благ і послуг.

Невирішеність питань щодо розподілу повноважень місцевих органів влади на законодавчому рівні веде до регіонального сепаратизму, який виявляється в тому, що у відносинах з центром регіони намагаються зберегти власну самостійність, а у відно­синах з територіальними громадами - обмежити їх самостійність. Вирішення питань про розподіл фінансових повноважень державних органів влади та органів місцевого самоврядування має будуватися на розподілі їх функціональних повноважень.

Зміст системи міжбюджетних відносин визначається їх внутрішньою структурою і характеризується всією сукупністю елементів, які входять до її складу. В процесі перерозподілу фінансових ресурсів між елементами бюджетної системи виділяють такі основні типи відносин з приводу:

- розподілу витрат відповідно до розподілу повноважень між виконавчою цен­тральною державною владою та органами місцевого самоврядування;

- забезпечення місцевих бюджетів доходними джерелами для виконання влас­них та делегованих державою повноважень;

- перерозподілу через державний бюджет фінансових ресурсів з метою вирів­нювання соціально-економічного розвитку різних регіонів;

- формування умов для збільшення заінтересованості органів місцевого само­врядування в мобілізації доходів;

- використання у процесі виконання бюджету різних форм і методів взаємодії між державним та місцевими бюджетами.

Саме залежність, що виникає між бюджетами різних рівнів, а також між органа­ми влади одного рівня з приводу перерозподілу і використання фінансових ресурсів, відбиває сферу дії міжбюджетних відносин. Оскільки міжбюджетні відносини відо­бражають визначену залежність ланок бюджетної системи держави, то сукупність типів відносин у сфері міжбюджетних зв'язків розкриває зміст системи міжбюджетних відносин.

Для розуміння специфіки функціонування вітчизняної системи міжбюджетних відносин важливо окреслити всі її складові. При цьому слід зазначити, що поняття "система" буде тлумачитись як сукупність елементів, що перебувають у відносинах та зв'язках між собою і становлять певну цілісність, єдність.

Об'єктом дії міжбюджетних відносин є фінансові ресурси, які розподіляються між бюджетами різних рівнів. Суб'єктами системи міжбюджетних відносин виступають органи державної влади по вертикалі державного управління. Кожен з рівнів держав­ної (або публічної) влади має власні функції та завдання, фінансову автономію та адміністрацію. В процесі надання державних та громадських послуг, виконання виз­начених завдань органи влади різних рівнів взаємодіють та співпрацюють між собою. Ієрархічна структурна система міжбюджетних відносин залежить від форми держав­ного устрою країни. У федеративних країнах міжбюджетні відносини виникають між трьома рівнями влади: центральної; субнаціональної (регіональної); місцевої. В уні­тарних країнах два рівні влади: центральна та місцева.

Проблеми оптимізації системи міжбюджетних відносин в Україні пов'язані як з фінансовими, так і з політико-адміністративними чинниками реформування держав­ного устрою. За формою державного устрою Україна є унітарною, тобто єдиною. Тому мають існувати два рівні влади. Проте існує дуже потужна гілка регіональної (облас­ної) влади, і це має об'єктивні причини, оскільки в межах такої великої за територією унітарної країни управління політичними, економічними та соціальними процесами унеможливлюється у зв'язку з існуванням безлічі місцевих урядів та окремих терито­ріальних одиниць.

Слід зазначити, що принципам побудови системи міжбюджетних відносин в еко­номічній літературі (як вітчизняній, так і зарубіжній) не приділяється достатньої уваги. На нашу думку, будь-яка система має базуватися на певних наукових ідеях, основних правилах формування, що зумовлює необхідність їх обґрунтування і визначення ме­ханізму реалізації. Доцільним буде виділити такі ***принципи побудови системи міжбюджетних відносин в Україні: збалансування бюджетів усіх рівнів, субсидіарності, прозорості, цільового використання коштів, справедливості та неупередженості, ефективності надання централізованої фінансової підтримки, відповідальності суб'єктів міжбюджетних відносин за викорис­тання бюджетних ресурсів.***

Зазначені принципи певною мірою відповідають принципам побудови бюджет­ної системи України, оскільки система міжбюджетних відносин є її невід'ємною скла­довою і сполучною ланкою між бюджетами різних рівнів.

***Принцип збалансованості*** передбачає забезпечення достатніми фінансови­ми ресурсами зобов'язань місцевої влади щодо виконання функцій і повноважень центральної влади, делегованих на місця.

***Принцип субсидіарності*** означає обов'язок вищого рівня державної влади надавати фінансову допомогу органам влади місцевого рівня. Така допомога має сприяти фінансовій автономії місцевої влади та розширенню її видаткових повнова­жень, а не повному підпорядкуванню місцевої влади центральній. Цього можна до­сягти через надання на місця так званих "незв'язаних" трансфертів.

***Принцип справедливості та неупередженості*** забезпечує визначення об­сягів фінансової допомоги з боку центральної влади на підставі загальних для всіх критеріїв відповідно до рівня соціально-економічного розвитку та до об'єктивної не­обхідності у фінансовій підтримці:

***Принцип прозорості*** означає, що система надання централізованої фінансо­вої підтримки, тобто система фінансового вирівнювання, має спиратися на певну, чітку та загальну для всіх методику визначення необхідного обсягу додаткових цент­ралізованих коштів, які надійдуть на місця.

***Принципи ефективності й цільового використання наданої централізо­ваної фінансової підтримки*** тісно взаємозв'язані та доповнюють один одного. Відпо­відно до них, обсяги фінансових ресурсів, призначених для надання централізованої фінансової підтримки місцевих органів влади, повинні розподілятися за критерієм більшої ефективності надання відповідним рівнем влади суспільних благ та послуг жителям певної території. При перерозподілі централізованих коштів необхідно чітко визначити цілі, на які буде витрачено ці кошти.

***Принцип відповідальності суб'єктів міжбюджетних відносин за викори­стання бюджетних ресурсів*** є обов'язковим при побудові системи міжбюджетних відносин, він означає, що влада всіх рівнів повинна нести відповідальність за вико­нання повноважень, які визначено законодавством до її компетенції.