

УДК 338.462

## РЕФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВЗАЄМОВІДНОСИН: ПРОБЛЕМИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

*Нехайчук Ю.С., Нехайчук Д.В.*

*Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського, Сімферополь, Україна  
E-mail: [dimchikn@mail.ru](mailto:dimchikn@mail.ru)*

Розглянуто основні проблеми [21:21] Рома: Запрещена игра одновременно двумя и более счетами Вконтакте с одного компьютера, подобные попытки ав міжбюджетних відносин України та обґрунтовано пропозиції щодо їх реформування. Авторами робиться ретроспективний аналіз розвитку теоретичних моделей фінансових відносин та формулюються відповідні висновки щодо можливості їх модернізації задля впровадження у вітчизняну практику. Узагальнюються висновки щодо децентралізації та доцільності підвищення самостійності місцевих бюджетів.

**Ключові слова:** міжбюджетні відносини, самостійність, децентралізація, доходи та витрати бюджетів, фінансове забезпечення, реформування.

### ВСТУП

Розширення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, яке відбулося протягом останніх років, не супроводжувалося адекватним збільшенням обсягів фінансових ресурсів, що надходять у їх розпорядження. Незначними залишаються власні доходи. Постійно зростає дотаційна залежність місцевих бюджетів від державного бюджету, подальшого вдосконалення потребує порядок розрахунку бюджетних трансфертів. Серйозною перешкодою на шляху зміцнення місцевих бюджетів стала нестабільність законодавства, неузгодженість і суперечливість окремих його положень. У зв'язку з цим виняткової актуальності набувають теоретичні і практичні проблеми організації міжбюджетних відносин.

### МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є виявлення проблем та обґрунтування реформування міжбюджетних відносин.

### ВИКЛАДАННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У науковій літературі широко обговорюються такі теоретичні моделі фінансових відносин як бюджетний унітаризм (централізований та децентралізований), бюджетний (фіскальний) федералізм. Питанням фінансової децентралізації присвячено багато досліджень вітчизняних науковців, найсуттєвішими серед яких є праці Кравченка В.І. [1], Лупіної І.О. [2,3,4], Дем'янюка А.В. [5], Дроздовської О.С. [6], Кауна О.Б. [7] тощо.

Децентралізація сприяє наближенню управління до людей, сприяє підвищенню відповідальності управлінців перед людьми та більш повному відображенню їх уподобань та потреб. При централізованій системі зміни в місцевій політиці повинні відбуватися через зміни в національному уряді, що є за межами повноважень мешканців певної території. З іншого боку, децентралізація має переваги в тому, що сприяє різноманіттю в місцевій політиці. Але на практиці це може залежати від

розмірів країни. Невеликі країни здатні добиватися цього і централізованими методами. Крім того, політика „різноманітності” передбачає, що стандарти послуг та податків будуть для громадян нерівними і залежатимуть від того, де ці люди живуть. А така нерівність переважно викликає негативну реакцію з боку різних сил суспільства.

Фіскальна децентралізація являє собою процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління, що дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування і забезпечення населення суспільними благами (продукцією та послугами).

Метою фіскальної децентралізації є створення тісного взаємозв'язку між системою управління і населенням, зміцнивши фінансову систему органів місцевого самоврядування. Це передбачає надання органам місцевого самоврядування певних повноважень у сфері оподаткування і використання коштів, самостійне формування видаткової частини бюджету. Основною науковою проблемою теорії фіскальної децентралізації є забезпечення більшої ефективності розподілу ресурсів.

Переваги фіскальної децентралізації для суспільства є теоретично двоякими. Тому, реформуючи систему міжбюджетних відносин в Україні, необхідно враховувати потенційні загрози, які несе децентралізоване управління, а процеси фіскальної децентралізації реалізовувати на тих рівнях управління, на яких можливе найбільш ефективно забезпечення населення суспільними благами.

Процеси фіскальної децентралізації вимагають фінансового підкріплення функцій та відповідальності, що передаються з центру до регіонів та на місця.

Теорія фіскального (бюджетного) федералізму вивчає такі методи побудови міжбюджетних відносин, що ґрунтуються на чіткому розмежуванні дохідних джерел та видаткових повноважень між усіма рівнями управління.

Основним завданням фіскального федералізму є якомога ефективніше визначення відповідних функцій та фінансових ресурсів місцевої влади для максимізації добробуту територіальної громади. Теорія фіскального федералізму застосовується як для місцевого рівня так і для регіонального. Проте існує значна відмінність не тільки між місцевими та регіональними проблемами, але й між різними типами федералізму (Німеччина, Канада, США).

Існує дві моделі міжбюджетних відносин на основі використання теорії фіскального федералізму [8, с. 306]:

1) дуалістична модель, або модель двох рівноправних партнерів – центру і регіональних органів управління (суб'єктів федерації), що діють незалежно у межах своїх повноважень, і в якій повноваження місцевого самоврядування значним чином встановлюються суб'єктом федерації (Канада, Індія);

2) корпоративна модель, у якій місцеве самоврядування є третім рівноправним партнером, і в якій функції різних бюджетних рівнів тісно переплетені (США, Бразилія, Скандинавські країни).

В залежності від форми державного устрою (федеративного чи унітарного) та способів, якими досягається збалансованість інтересів центру та регіонів, існують

також різні підходи до вимог регіонів до надання певних фіскальних режимів [8, с.308].

Через значну диференціацію між регіонами в цілому розподіл функцій між регіональною та місцевою владою узгоджується з наступною теорією: місцева влада відповідальна за надання таких місцевих послуг як вуличні роботи, водопостачання, каналізація, вивезення сміття, пожежна та міліцейська служба. Крім того, в США місцева влада відповідає за початкову та середню освіту, проте за підтримки штату. У інших країнах освіта забезпечується на регіональному рівні, а інколи навіть на державному. Загальною моделлю є залучення одного рівня влади до надання певних послуг, тоді як інші рівні змінюють обсяги їх фінансування і регулювання.

Місцева влада в значній мірі покладається на податки на власність, тоді як регіональна влада на суміш податків з продажу та доходу, а центральний уряд на податки на дохід (прибутковий податок). Розподіл доходів відрізняється по країнах, проте, практично всюди місцева влада отримує податки на власність, а центральна влада – більшість податків на дохід.

Таким чином, фіскальний федералізм є достатньо ефективним методом фінансового забезпечення регіонального розвитку. При цьому, його впровадження у практику може бути здійснено однаково якісно як у федеративних, так і в унітарних країнах.

Основою бюджетного федералізму в Україні може стати трьохступенева система бюджетних відносин і чіткий розподіл функцій між рівнями, які гарантують відповідні доходні джерела їх видатковим потребам.

В умовах, коли основна частина місцевих бюджетів формується за рахунок відрахувань з державного бюджету місцеве самоврядування не має можливості та зацікавленості впроваджувати сучасні методи бюджетного планування, забезпечувати прозорість бюджетного процесу, розробляти та реалізовувати середньо- та довгострокові програми модернізації бюджетної системи.

### **ПРОБЛЕМИ**

В Україні назріла потреба в докорінній інституціональній перебудові. Дослідження виявило ряд проблем, які потребують подальшого усунення. Зокрема, закладені принципи поступової децентралізації у фіскальній сфері не реалізуються. Більш того, скорочення частки закріплених за місцевими бюджетами доходів та надмірно низька доля власних доходів свідчать про тенденції централізації. Збалансованість місцевих бюджетів досягається шляхом розподілу значних обсягів міжбюджетних трансфертів. Крім того, існує практика зустрічного руху міжбюджетних трансфертів.

Ще однією важливою проблемою, яка не знайшла свого вирішення, залишається зростання диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів та недостатньо висока економічна активність в них, що пояснюється різною спроможністю територіальних громад та їх представницьких органів щодо забезпечення місцевого розвитку.

Вдосконалення бюджетної системи, в першу чергу, має полягати в забезпеченні оптимального розподілу фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи,

збалансованості бюджетів усіх рівнів, розвитку економічного потенціалу регіонів і країни в цілому, досягненні компромісу між різними рівнями влади на основі чіткого розмежування податково-бюджетних повноважень і відповідальності.

### **РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Оскільки жодна модель фіскального федералізму не здатна існувати без фінансово забезпеченого регіонального рівня, то значні зусилля при реформуванні системи міжбюджетних відносин в Україні повинні бути спрямовані на чітке визначення сфери відповідальності регіонів та закріплення за ними значних фінансових ресурсів.

На сьогоднішній день основні джерела наповнення бюджету АР Крим, обласних та районних бюджетів визначено у статті 66 Бюджетного Кодексу України. Так, доходи бюджету АР Крим та обласних бюджетів формуються за рахунок: 25 % прибуткового податку з громадян, що справляється на даній території; 25 % плати за землю, що справляється на відповідній території; плати за ліцензії на певні види господарської діяльності. А доходи районних бюджетів формуються за рахунок 50 % прибуткового податку в громадах цього району та 15 % плати за землю в межах району, а також плати за ліцензії, державну реєстрацію та надходження штрафів.

Таким чином, закріплення дохідних джерел за регіональними бюджетами на сьогоднішній день відбувається за залишковим принципом.

При реформуванні системи фінансових відносин регіонів та центру важливо забезпечити регіонам такі умови функціонування, при яких вони б мали достатній потенціал для розширеного відтворення та були економічно самодостатніми. Під економічною самодостатністю розуміють грошову спроможність здійснювати самозабезпечення, самоокупність і самофінансування за умови організації виробництва продукції, робіт, послуг чи придбання товарів, обходячись без субсидій, дотацій і пільг [8, с.40].

Одним з найважливіших принципів економічної самодостатності є самофінансування регіону, який має особливе значення при формуванні системи міжбюджетних відносин. Під самофінансуванням регіону слід розуміти розширене економічне самовідтворення регіону. Тобто, стабільне зростання обсягів виробництва товарів і послуг відповідно до потреб регіону, високий рівень ефективності використання усіх видів затрат, зростання прибутковості під час виробництва регіонального продукту, стабільний соціальний розвиток працюючих і непрацюючих у регіоні та надійний соціальний захист малозабезпечених.

Дослідження фінансового забезпечення економічної самодостатності регіону в умовах децентралізації трансформується у вивчення проблеми фінансової самозабезпеченості регіону. Для виявлення бюджетної спроможності регіонів необхідно провести аналіз та дати оцінку стійкості місцевих бюджетів, тобто їх здатності повністю і своєчасно забезпечувати фінансування покладених зобов'язань, незалежно від рішень вищих органів влади.

Надходження до місцевих бюджетів формуються за рахунок двох джерел: власних доходів і частини загальнодержавних доходів. Питання полягає в тому, наскільки значні власні доходи, чи достатні вони для виконання повноважень

**РЕФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВЗАЄМВІДНОСИН...**

органів місцевого самоврядування. В таблиці 1 відображено динаміку доходів бюджету АРК.

Таблиця 1

Динаміка доходів та структури бюджету АРК за 2006-2009 роки

		2006		2007		2008		2009	
		млн. грн	у %	млн. грн	у %	млн. грн	у %	млн. грн	у %
Доходи, усього		1513,5	100	1821,1	100	2184,2	100	2463,8	100
I	Податкові надходження	328,9	21,7	406,2	22,3	554,9	25,4	648,7	26,3
II	Неподаткові надходження	90,8	6,0	104,8	5,8	130,8	6,0	154,4	6,3
III	Доходи від операцій з капіталом	61,4	4,0	38,6	2,1	43,4	2,0	39,0	1,6
IV	Цільові фонди	6,4	0,4	7,3	0,4	7,2	0,3	20,4	0,8
V	Офіційні трансферти	988,6	65,3	1254,1	68,9	1448,0	66,3	1601,3	65,0
	Дотації	424,7	28,1	359,5	19,7	515,1	23,6	586,3	23,8
	Субвенції	564,0	37,3	894,6	49,1	869,0	39,8	1015,0	41,2

Аналіз доходів бюджету автономії за 2006-2009 роки підтвердив давню тенденцію щодо структури доходів, а саме: найбільшу долю в дохідній частині бюджету займають офіційні трансферти – більше 65 відсотків.

Закономірною є потреба визначення власних доходів в обсягах, достатніх для виконання таких повноважень. В дослідженні проведено групування доходів бюджету АРК на виконання власних повноважень, це доходи другого кошика доходів місцевих бюджетів.

Аналізуючи таблицю 2 можливо зробити висновки щодо мізерності коштів на виконання власних повноважень, до яких віднесено видатки другого кошика видатків місцевих бюджетів. Вони складають не більше 13,5 відсотка доходів регіону.

Фактично, місцеві бюджети в Україні є „самонедостатніми”. Згідно українського законодавства за місцевими бюджетами закріплено джерела надходжень, використовуючи які жоден регіон не спроможний покрити видатки без зовнішньої допомоги. Потенційні можливості щодо збільшення власних податкових надходжень є дуже обмеженими. Надходження до місцевих бюджетів слабо залежать від рівня соціально-економічного розвитку регіонів. Окрім росту доходів громадян та розвитку дрібного бізнесу жодне позитивне зрушення не матиме відчутного впливу на доходи місцевих бюджетів.

Тому, можна стверджувати, що сучасна система міжбюджетних відносин України є у високій мірі централізованою, негнучкою і такою, що не сприяє соціально-економічному розвитку як окремих територій так і держави в цілому.

Таблиця 2

Динаміка доходів на виконання власних повноважень, тис.грн.

			2006	2007	2008	2009
I		Податкові надходження				
	1.1	Податок на прибуток	3000,0	2000,0	2200,0	4000,0
	1.2	Податок з власників транспортних засобів	20300,0	22408,7	22447,0	29567,2
	1.3	Плата за землю	31036,5	37104,4	53600,0	72968,5
II		Неподаткові надходження				
	2.1	Плата за оренду майна комунальної власності	5800,0	5000,0	6000,0	6000,0
	2.2	Власні надходження бюджетних установ	76317,1	89811,5	117933,0	145051,4
III		Доходи від операцій з капіталом				
	3.1	Відчуження майна комунальної власності	45757,5	27900,0	28500,0	25000,0
	3.2	Продаж землі	15684,0	10745,5	14892,5	14000,0
IV		Цільові фонди	6416,3	7300,0	7163,3	20393,0
		Разом II корзина доходів	204311,4	202270,1	252735,7	316980,1
		Доходи, всього	1513492,1	1821063,1	2184229,5	2463781,5
		Частка II корзини доходів у дохідній частині бюджету	13,5%	11,1%	11,6%	12,9%

### ВИСНОВКИ

Процеси децентралізації повинні відбуватися поступово шляхом перерозподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також фінансових ресурсів у бюджетній системі у напрямку поступового посилення органів місцевого самоврядування, яке в свою чергу передбачає підвищення рівня самостійності місцевих бюджетів.

У багатьох вітчизняних дослідженнях сучасних проблем міжбюджетних відносин в Україні виносяться пропозиції щодо забезпечення фінансової автономії місцевих бюджетів шляхом чіткого визначення переліку їх видаткових повноважень та розширення дохідної бази. Такі заходи є надзвичайно важливими, але недостатніми для забезпечення збалансованості місцевих бюджетів у довготривалій перспективі, оскільки необхідним є також створення стимулів для

## **РЕФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВЗАЄМВІДНОСИН...**

---

ефективної реалізації місцевим самоврядуванням покращених на нього повноважень.

Тому інструменти регулювання міжбюджетних відносин повинні розглядатися не тільки як механізми розподілу фінансових ресурсів, але й як засоби формування такого інституційного середовища, яке б сприяло оптимальній фінансовій поведінці органів місцевого самоврядування [10, с.30].

З метою розширення доходної бази місцевих бюджетів, перспективним в плані стимулювання росту є збільшення податкових надходжень. Дослідження підтвердило виправданість закріплення за місцевими бюджетами доходів таких податків як прибутковий податок з громадян, єдиний податок, плата за землю. Значне посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування має бути після введення в дію податку на нерухомість або нерухоме майно. Об'єктами оподаткування мають стати земельні ділянки та паї, які перебувають у власності або користуванні, будівлі та споруди. Із розвитком приватної власності в Україні надходження від даного податку повинні стати вагомим джерелом надходжень до бюджетів місцевого самоврядування за місцем знаходження нерухомого майна.

Проте надходження місцевих бюджетів в недостатній мірі залежать від результатів економічної діяльності в регіонів. Тому, вважаємо за доцільне на довготривалій основі закріпити певну частку податку на прибуток підприємств або ПДВ за бюджетами місцевого самоврядування та регіональними бюджетами. Загалом передача до бюджетів місцевого самоврядування частки податків, які сфокусовані на економічний розвиток регіонів, може бути з часом централізована на регіональному рівні.

Отже, у процесі формування нової моделі відносин між регіонами та центром мають вирішуватися не лише проблеми наповнення бюджетів всіх ланок, але й створення раціональної системи відносин всіх адміністративно-територіальних рівнів, перехід до політики розширення власної доходної бази на місцях з тим, щоб самодостатні регіони могли обходитися без централізованої підтримки, а отримували її тільки ті, хто дійсно цього потребує. Це призведе і до загального зниження рівня трансфертів.

### **Список літератури**

1. Кравченко В.І. Фінанси місцевих органів влади: Монографія / Кравченко В.І. – К.: Нац. Ін-т стратегічних досліджень, 1996. – 106 с.
2. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / Луніна І.О. – К.: Наукова думка, 2006. – 432 с.
3. Луніна І. Міжбюджетні відносини в Україні: Концептуальні підходи до реформування / Луніна І.О. // Економіка України – 2002. – № 5. – С.10-16.
4. Луніна І.О. Державні фінанси України в перехідний період / Луніна І.О. – Харків: Форт, 2000. – 296 с.
5. Дем'янюк А.В. Фіскальний федералізм та проблеми збалансованості бюджетів / Дем'янюк А.В. // Фінанси України. – 2001. – № 10. – С.23-28.
6. Дроздовська О.С. Теоретичні основи децентралізації / Дроздовська О.С. // Фінанси України. – 2002. – №8. – С.19-25.
7. Каун О.Б. Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні / Каун О.Б. // Фінанси України. – 2001. – № 7. – С.31-38.

8. Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, В.Г. Бодров та ін. – К.: НДФІ при Мінфіні України, 2004. – 400 с.
9. Заблоцький Б.Ф. Методологічний підхід до моделювання регіонального розширеного самовідтворення / Заблоцький Б.Ф. // Регіональна економіка. – 2001. – № 3. – С.26-35.
10. Карташов С.В. Регулирование межбюджетных отношений на внутрорегиональном уровне в свете проблемы фискальных стимулов / Карташов С.В. // Современные аспекты регионального развития: Сборник статей. Вып. 3. – Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 2003. – С.30-36.

**Нехайчук Ю.С. Реформирование межбюджетных отношений: проблемы и предложения / Ю.С. Нехайчук, Д.В. Нехайчук // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия: Экономика и управление. – 2010. – Т. 23 (62). № 2. - С. 87-94.**

Рассмотрены основные проблемы межбюджетных отношений в Украине и обоснованы предложения по их реформированию. Авторами проведен ретроспективный анализ развития теоретических моделей финансовых отношений и сформулированы соответствующие выводы относительно возможности их модернизации с целью внедрения в отечественную практику. Обобщаются выводы относительно децентрализации и целесообразности повышения самостоятельности местных бюджетов.

**Ключевые слова:** межбюджетные отношения, самостоятельность, децентрализация, доходы и расходы бюджетов, финансовое обеспечение, реформирование.

**Nekhaychuk Y.S. Reforming intergovernmental fiscal relations: problems and suggestions / Y.S. Nehaychuk, D.V. Nehaychuk // Scientific Notes of Taurida National V. Vernadsky University. Series: Economy and Management. Vol. 23 (62). – 2010. № 2. – P. 87-94**

There are learned the basic problems of intergovernmental relations in Ukraine, and made proposals for its reform. The authors performed a retrospective analysis of the development of theoretical models of financial relations and draw conclusions about their upgrade to be implemented in practice in the state. There are summarizes findings on decentralization and the need for greater autonomy of local budgets.

**Keywords:** intergovernmental relations, autonomy, decentralization, revenue and expenditure budgets, financial security, reform.

*Статья поступила в редакцию 5 июля 2010 г.*