

Надія ПАРИЖАК

## МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В УКРАЇНІ: ОЦІНКА І НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ

*Проаналізовано вітчизняну практику організації міжбюджетних відносин, досліджено масштаби, причини й наслідки внутрісистемного перерозподілу бюджетних ресурсів. Окреслено напрямки активізації міжбюджетних відносин для забезпечення реального вирівнювання соціально-економічного розвитку територій і підтримки місцевого самоврядування.*

*The national model of organization of inter-budget relations is analysed, also the scopes, reasons and consequences of inter-system distribution of the resources are researched. The policy lines are described for activation the inter-budget relations to ensure the actual leveling of social and economic development of the territories, likewise of local self-government support.*

З прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу в Україні започатковано суттєві зміни в бюджетному процесі, спрямовані на формування прогресивних відносин в бюджетній сфері, зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, реформування міжбюджетних відносин. Вони повинні не лише забезпечувати перерозподіл бюджетних ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями, а й бути дієвим важелем зростання надходжень як до центрального, так і до місцевих бюджетів. Більше, ніж восьмирічна практика організації міжбюджетних відносин на новій правовій основі показала як позитивні моменти бюджетного перерозподілу коштів, так і ті проблеми, які не виправдали сподівань і потребують подальшого вдосконалення.

Організація міжбюджетних відносин, масштаби перерозподілу бюджетних коштів між державним та місцевими бюджетами визначаються розмежуванням доходів та видатків між окремими ланками бюджетної системи, яке має базуватися на розподілі повноважень між центральним урядом і місцевими органами влади. Чим більше повноважень бере на себе центральний уряд, тим більше бюджетних ресурсів має концен-

труватися в його розпорядженні. Розвиток і поглиблення місцевого самоврядування повинно супроводжуватись зростаючими обсягами бюджетних коштів, що перерозподіляються на користь регіонів.

В Бюджетному кодексі України визначено групи видатків, джерела їх забезпечення, критерії розмежування як між державним і місцевими бюджетами, так і між окремими місцевими бюджетами (статті 87–93). Що ж стосується питання про розмежування доходів між ланками бюджетної системи, то воно, на нашу думку, в чинному законодавстві не є завершеним, особливо в частині розподілу доходів між державним і місцевими бюджетами. В Бюджетному кодексі наведено перелік власних і закріплених доходів, які формують місцеві бюджети. Доходами державного бюджету визначено всі доходи, за винятком тих, які наповнюють місцеві бюджети.

Таким чином, джерела наповнення державного бюджету не конкретизовані. Насамперед, це стосується податкових надходжень. Ми вважаємо, що в Бюджетному кодексі повинен бути наведений перелік всіх податків і зборів, що формують державний бюджет, названі всі неподаткові надходжен-

ня і доходи від операцій з капіталом, а не окремі з них (плата за послуги бюджетних установ, кошти від продажу активів, дивіденди на частку державного майна). Не можна визнати правильним законодавче врегулювання цього питання щорічними законами про Державний бюджет України. В цих законах повинні відобразитись конкретні суми податків, неподаткових та інших надходжень, які мають наповнювати бюджет центрального уряду, відповідно до положень Бюджетного кодексу. В бюджетному законодавстві повинно бути забезпечено верховенство Бюджетного кодексу щодо всіх інших нормативних актів з питань функціонування бюджетної системи держави. Неврегульованість нормативної бази щодо доходів державного бюджету може призвести до ситуації, при якій розподіл доходів між центром і регіонами здійснюватиметься поза правовим полем в режимі ручного управління.

Нами досліджено формування місцевих бюджетів України згідно з чинним порядком розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи в розрахунку на одну особу наявного населення в 2002 р. та 2007 р. і визначено рівень забезпеченості видатків бюджетів власними і закріпленими джерелами в розрізі регіонів (табл. 1).

Дані табл. 1 засвідчують, що в 2007 р. порівняно з 2002 р. відбулося зростання абсолютних сум доходів і видатків на одну особу наявного населення як загалом по Україні, так і по всіх регіонах. Доходи зросли в 3,1 рази, з 403,1 грн. до 1254,6 грн.; видатки збільшились в 4 рази, з 514,3 грн. до 2075,1 грн. При цьому співвідношення між максимальним і мінімальним значенням доходів і видатків як на початку проведення бюджетної реформи, так і в 2007 р. суттєвих змін не зазнало. Амплітуда коливань на доходах становить 2,6–2,7 рази, по видатках – 1,2–1,4 рази. Співвідношення доходів і видатків на одну особу показало, що як загалом по державі, так по бюджетах всіх регіонів (за винятком бюджету м. Києва) обсяг видатків місцевих бюджетів перевищує суми власних

і закріплених доходів. Рівень забезпечення видатків доходами по Україні в 2002 р. склав 78,4%, в 2007 р. кожна гривня видатків тільки на 54,7% покривалась доходами. Зниження рівня забезпеченості видатків доходами за аналізований період спостерігаємо по всіх регіонах, окрім Київської області. Найменше доходів на одну гривню видатків отримують в Тернопільській (41,2%), Закарпатській (42,7%), та Волинській областях (46,4%). Рівень забезпечення видатків в Дніпропетровській області знизився з 92,8% до 73,2%. Аналогічну картину спостерігаємо в Донецькій, Запорізькій і Одеській областях, в регіонах, які в 2002 р. на 80–90% в бюджетному забезпеченні були самодостатніми. Все вищесказане дає змогу зробити висновок, що забезпечення конституційних гарантій громадянам усіх регіонів України в отриманні суспільних послуг тільки через механізм розмежування доходів і видатків між окремими бюджетами, який визначений Бюджетним кодексом, є нереальним. Збалансування доходів і видатків по всіх ланках бюджетної системи, створення зацікавленості регіонів в нарощуванні власних бюджетних ресурсів можливе за умови передачі частини коштів з державного бюджету до місцевих бюджетів з використанням механізму міжбюджетних трансфертів.

Трансферти є основним інструментом реалізації міжбюджетних відносин. Термін “трансферт” в українську бюджетну практику було вперше запроваджено в 1996 р. із введенням нової бюджетної класифікації. Характерною особливістю трактування бюджетних трансфертів згідно з вищезазваним документом є те, що до них відносять не лише кошти, які отримують бюджети нижчих рівнів з державного бюджету, а й ті, які рухаються у зворотному напрямку – від нижчестоящих бюджетів до державного, а також від нищестоящих місцевих бюджетів до вищестоящих. В структурі вітчизняних міжбюджетних трансфертів переважають дотації і субвенції, що передаються з державного бюджету до місцевих, і вони мають стійку

Таблиця 1

Доходи і видатки на одну особу наявного населення по регіонах України  
(без міжбюджетних трансфертів) у 2002 і 2007 рр. \*

№ п/п	Регіони	2002 р.			2007 р.		
		Доходи, грн.	Видатки, грн.	Доходи у % до видатків	Доходи, грн.	Видатки, грн.	Доходи у % до видатків
	Україна, всього	403,1	514,3	78,4	1254,6	2075,1	-60,5
1	АР Крим	476,0	590,7	80,6	1255,5	2234,2	-56,2
2	Вінницька	219,9	440,4	49,9	126,0	1816,0	40,0
3	Волинська	241,7	521,2	46,4	759,5	2006,5	37,9
4	Дніпропетровська	463,4	499,1	92,8	1379,3	1884,7	73,2
5	Донецька	423,6	460,0	92,1	1317,2	1844,5	71,4
6	Житомирська	216,5	465,1	47,2	797,4	1945,2	41,0
7	Закарпатська	205,2	481,1	42,7	686,8	1865,6	36,8
8	Запорізька	457,1	507,5	90,1	1227,3	2016,8	60,9
9	Івано-Франківська	217,7	458,1	47,5	766,3	1931,7	39,7
10	Київська	308,2	534,1	57,7	1440,9	2263,2	63,7
11	Кіровоградська	247,8	456,7	54,3	746,0	1825,9	40,9
12	Луганська	308,2	446,4	69,0	949,2	1707,0	55,7
13	Львівська	286,3	470,1	60,9	924,2	1862,0	49,6
14	Миколаївська	365,5	485,7	75,3	923,0	1826,4	50,5
15	Одеська	402,2	495,2	81,2	1327,2	2075,9	63,9
16	Полтавська	363,6	492,6	73,8	1129,2	1949,9	57,9
17	Рівненська	264,3	508,5	52,0	825,2	2002,7	41,2
18	Сумська	295,7	464,9	63,6	825,3	1765,3	46,8
19	Тернопільська	186,3	451,8	41,2	557,0	1746,1	31,9
20	Харківська	392,4	520,7	75,4	1114,1	1816,1	61,3
21	Херсонська	254,0	452,3	56,2	773,5	1839,4	42,1
22	Хмельницька	227,4	453,6	50,1	755,8	1925,5	39,3
23	Черкаська	272,9	465,2	58,7	838,6	1924,0	43,6
24	Чернівецька	215,7	434,9	49,6	751,4	1932,0	38,8
25	Чернігівська	259,8	480,0	54,1	772,9	1867,1	41,4
26	м. Київ	1654,1	1033,4	160,1	4836,6	4611,6	104,9
27	м. Севастополь	509,8	600,6	84,9	1469,1	2424,7	60,6
	Співвідношення максимального і мінімального значення, рази (макс/мін)	2,7	1,2	X	2,6	1,4	X

\* Складено автором на основі [3; 4].

тенденцію до зростання. У 2002 р. ці трансферти обслуговували 75,0% міжбюджетних відносин, в 2008 р. – 88,9%.

Міжбюджетні трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам, їх динаміка і роль у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів України в 2002–2008 рр. показані в табл. 2.

Дані табл. 2 свідчать про те, що, починаючи з 2002 р., трансферти в доходах місцевих бюджетів є стабільним і постійно зростаючим джерелом. Якщо в 2002 р. за рахунок отриманих трансфертів забезпечувалось 31,2% надходжень до місцевих бюджетів, то в 2008 р. – 44,5%. Найвищою частка міжбюджетних трансфертів в доходах місцевих

Таблиця 2

**Питома вага міжбюджетних трансфертів  
у доходах місцевих бюджетів України у 2002–2008 рр.\***

Показник	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2008 р. у % до 2002 р.
Міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам, млрд. грн.	8,8	11,7	16,8	23,3	34,1	44,7	59,2	672,7
Доходи місцевих бюджетів, млрд. грн.	2,8	34,3	39,6	53,7	74,0	103,0	73,9	283,2
Частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %	31,2	34,2	42,5	43,5	46,1	43,4	44,5	x

\* Складено автором на основі даних Державного казначейства України.

бюджетів була в 2006 р. – 46,1%. Порівнюючи темпи зростання доходів місцевих бюджетів і міжбюджетних трансфертів, приходимо до висновку про випереджаючі темпи останніх. Якщо доходи місцевих бюджетів за аналізований період зросли в 2,8 рази, то міжбюджетні трансферти в 6,7 рази. Зростання ролі трансфертів у доходах місцевих бюджетів свідчить не про зміцнення дохідної бази місцевого самоврядування, а про посилення їх фінансової залежності від центру.

Через механізм міжбюджетних трансфертів повинно забезпечуватись вирішення багатьох завдань, але найважливішим серед них є:

- збалансування доходів і видатків усіх бюджетів;
- перерозподіл бюджетних ресурсів між фінансово багатими і бідними територіями;
- створення зацікавленості в органах місцевого самоврядування в зростанні надходжень як до державного, так і до місцевих бюджетів.

За допомогою міжбюджетних трансфертів, забезпечуючи збалансованість бюджетів, необхідно надавати фінансову допомогу тим регіонам і адміністративно-територіальним одиницям, які мають менший податковий потенціал, а отже, є фінансово бідними. Однак

нині діюча практика міжбюджетних відносин призвела до ситуації, коли бюджети всіх регіонів отримують трансферти з державного бюджету, а відтак є фінансово бідними, що обумовлено наступними причинами:

- високим рівнем централізації бюджетних коштів;
- випереджаючим зростанням видатків місцевих бюджетів порівняно з їх доходами;

З 2000 р. в Україні спостерігаємо високий рівень концентрації бюджетних ресурсів в державному бюджеті (понад 70%). У 2004–2006 рр. – посилення рівня централізації (в 2005 р. – 78,5%), що суперечить прийнятому в державі курсу на децентралізацію державних фінансів і розвиток місцевого самоврядування.

Як зазначалось вище, другою причиною фінансової бідності регіонів і залучення значних обсягів трансфертів для їх збалансування є випереджаючі темпи зростання видатків місцевих бюджетів порівняно з їх доходами. Динаміка забезпечення видатків місцевих бюджетів доходами на одну особу наявного населення в 2002–2007 рр. відображена в табл. 3.

Як видно з табл. 3 за аналізований період рівень забезпечення видатків місцевих бюджетів доходами на одну особу з року в

Таблиця 3

**Динаміка забезпечення видатків місцевих бюджетів України доходами на одну особу наявного населення (без трансфертів) у 2002–2007 рр.**

Роки	Доходи	Видатки	Рівень забезпечення видатків, %
2002 р.	403,1	514,3	78,3
2003 р.	472,2	656,8	71,9
2004 р.	480,2	817,7	58,7
2005 р.	643,6	1105,5	58,2
2006 р.	852,0	1546,6	55,1
2007 р.	1254,6	1546,6	60,5
2007 р. в процентах до 2002 р.	311,2	403,5	X

\* Складено автором на основі даних Державного казначейства України.

рік знижується. Якщо в 2002 р. кожна гривня видатків місцевих бюджетів на 78,3 коп. була забезпечена доходами, то в 2006 р. тільки на 55,1 коп., незначна динаміка в 2007 р. загальну тенденцію не змінює. Порівняння темпів зростання доходів і видатків показало, що в 2007 р. порівняно з 2002 р. доходи зросли в 3,1 рази, а видатки більше ніж у 4 рази. Випереджаюча динаміка видатків була спричинена зростанням соціальних стандартів, інфляційними процесами, розширенням принципу субсидіарності при наданні бюджетних послуг та дією інших факторів.

Все вищесказане дає змогу зробити висновок про те, що в умовах фінансової бідності всіх адміністративно-територіальних одиниць держави і посилення їх залежності від центру міжбюджетні трансферти перетворилися із важеля бюджетного регулювання і надання допомоги окремим територіям в інструмент перерозподільчих процесів. І ми повністю поділяєм думку проф. В. М. Радіонової і проф. О. П. Кириленко, що причину такого становища слід шукати не в самій системі міжбюджетних відносин, а в недосконалості розмежування доходів між ланками бюджетної системи і рівнями влади. З іншого боку, зменшення ролі міжбюджетних трансфертів можливе за умови зростання валових сум надходжень податків, зборів і обов'язкових

платежів до місцевих бюджетів, активізації місцевого оподаткування і виваженого підходу до витрачання бюджетних коштів.

Зниження рівня централізації можливе за умови передачі частини загальнодержавних податків і зборів до місцевих бюджетів. Це, насамперед, стосується податку на прибуток і податку на додану вартість. Як відомо, до місцевих бюджетів зараховується податок на прибуток, що сплачується суб'єктами господарювання комунальної власності. В державному бюджеті концентрується податок на прибуток від підприємств загальнодержавного рівня і недержавного сектора економіки. Для зниження рівня централізації доходів, зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування і зменшення обсягу міжбюджетних трансфертів пропонуємо спрямовувати до місцевих бюджетів 20,0% податку на прибуток підприємств недержавної форми власності, що знаходяться на даній території.

Податок на додану вартість, починаючи із 1997 р., в повному обсязі зараховується до державного бюджету. З метою зменшення залежності бюджетів регіонів від центру, вважаємо доцільним залишати в їх розпорядженні податок на додану вартість, в сумі, що становить 5–20% від обсягу його надходжень на певній території. Нормативи відрахувань від

податку на додану вартість до місцевих бюджетів слід диференціювати залежно від величини власних і закріплених доходів на одну особу наявного населення (див. табл. 2). Для регіонів з найменшим обсягом доходів на одну особу наявного населення повинен бути передбачений найвищий норматив відрахувань (20%) і, навпаки, для регіонів з високим обсягом доходів норматив відрахувань повинен бути мінімальним (5%).

Місцеві податки і збори, справляючи суттєвий вплив на формування місцевих бюджетів країн розвинутої демократії, в Україні не можуть розглядатися як реальне джерело наповнення місцевих бюджетів. Їх частка в складі доходів загального фонду місцевих бюджетів поступово зменшується (від 3,3% в 2001 р. до 1,4% в 2008 р.). Місцеві податки і збори не впливають на суму отриманих міжбюджетних трансфертів, однак їх збільшення обумовлює зростання власних доходів місцевих бюджетів, створює зацікавленість в нарощуванні дохідної бази органів місцевого самоврядування, і сприяє прискореному соціально-економічному розвитку територій і держави загалом.

З огляду на вищезазначене, реформування місцевих податків і зборів в Україні слід здійснювати в таких напрямках:

- перегляд існуючого переліку місцевих податків і зборів, скасування тих, які мають обмежену базу оподаткування;
- запровадження нових місцевих податків і зборів;
- надання статусу місцевих податків і зборів окремим загальнодержавним податкам;
- запровадження податку на нерухомість і віднесення його до складу місцевих податків і зборів;
- відмова від прив'язки ставок окремих податків і зборів до неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

В сучасних умовах питання міжбюджетних трансфертів набувають особливої актуальності в контексті децентралізації влади та майбутньої реформи адміністративно-територіального

устрою. За таких умов пріоритетним напрямком реформування міжбюджетних відносин має стати законодавче закріплення розподілу повноважень між органами влади, оскільки розмежування видатків між бюджетами, визначене у Бюджетному кодексі України, відповіді на питання щодо повноважень місцевих влад в повній мірі не діє. Наявний розподіл видаткових повноважень між бюджетами сьогодні вважається недосконалим, оскільки віднесення окремих повноважень до того чи іншого бюджету відбулось, скоріше, за типом установ, але без урахування природи відповідних послуг і необхідності поліпшення способів їх надання.

Повноваження мають бути закріплені Конституцією чи законами, що дозволить визначити відповідальність, забезпечити підзвітність і підконтрольність владних органів, уникнути дублювання функцій. Кожен орган влади повинен мати чітко визначену компетенцію, підкріплену фінансовими і матеріальними ресурсами. Загалом було б доречно розподіл повноважень місцевого самоврядування визначити в Законі про місцеve самоврядування з такою ж деталізацією, яка проведена у Бюджетному кодексі при розподілі видатків між бюджетами. При цьому розмежування повноважень має супроводжуватись розмежуванням прав власності. Іншими словами – слід провести перерозподіл комунальної власності між місцевим самоврядуванням з тим, щоб установи, які забезпечують надання послуг, були передані у комунальну власність відповідних рад.

Чинним законодавством обмежені можливості місцевих органів влади щодо управління ресурсами територій (як власними, так і закріпленими доходами). Практично всі основні показники й інструменти формування ресурсів визначаються державними органами. Так, база оподаткування, ставки, правила адміністрування встановлюються на центральному рівні, й органи місцевого самоврядування реального впливу на жодну з цих позицій не мають. Розмір плати за землю може коригуватись місцевою владою лише



у вузьких межах. У сфері місцевих податків і зборів ці повноваження полягають у можливості встановлювати ставку чи суму збору в межах неоподаткованого мінімуму заробітної плати, який не коригувався з 1993 р.

Розбалансованість місцевих бюджетів значною мірою виникає внаслідок неврегульованості питань, пов'язаних з прийняттям органами державної влади рішень, які впливають на доходи і видатки бюджетів. Хоча Бюджетним кодексом передбачено, що держава повинна компенсувати органам місцевого самоврядування втрату ресурсів чи необхідність додаткового фінансування, проте чітких правил такої компенсації немає. Прикладом такої незбалансованості можуть бути щорічні звільнення підприємств оборонної галузі, літакобудування, санаторіїв тощо від плати за землю, а також часткове фінансування пільг різним категоріям громадян. Інша ситуація: на виконання законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів створена і функціонує ціла мережа закладів, які надають соціальні послуги особам, що перебувають у складних життєвих умовах. Видатки на позашкільну освіту, функціонування центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центрів професійної реабілітації інвалідів, центрів соціальних служб для молоді, місцеві програми розвитку комунальної сфери фінансуються з місцевих бюджетів і належать до видатків, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Такі видатки повинні забезпечуватись доходами, що не

враховуються при визначенні трансфертів. Однак при малих обсягах цієї групи доходів вищеназвані витрати фінансово не забезпечені. Це підтверджують дані табл. 4.

Дані табл. 4 показують, що видатки даної групи по бюджету Тернопільської області тільки на 58,0–70,0% були забезпечені відповідними доходами. Темпи зростання видатків цієї групи перевищують темпи доходів, що обумовлює зниження рівня їх забезпечення. За відсутності достатнього фінансового забезпечення утримання цих закладів здійснюється за рахунок доходів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, що є вимушеним порушенням бюджетного законодавства. Тому, вважаємо за доцільне, видатки на утримання закладів позашкільної освіти й установ соціальної реабілітації для дітей-сиріт віднести до таких, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (кошик №1).

Найактуальнішим в період дії Бюджетного кодексу України залишається питання недостатнього забезпечення фінансовими ресурсами видатків на виконання делегованих державних повноважень, тобто видатків на функціонування установ соціально-культурної сфери й утримання органів державного управління. Обсяги вищеназваних видатків розраховуються Міністерством фінансів при визначенні міжбюджетних трансфертів на базі єдиних нормативів бюджетної забезпеченості, відповідно до фінансових можливостей бюджету, а не на підставі державних соціальних стан-

Таблиця 4

Співвідношення між видатками і доходами, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів зведеного бюджету Тернопільської області в 2006–2008 рр. \*

Доходи і видатки	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2008 р. у % до 2006 р.
Видатки, млн. грн.	53178,7	77886,7	75816,2	146,2
в т.ч. видатки на позашкільні заклади освіти	11208,6	15832,4	20502,5	182,9
Доходи, млн. грн.	37217,2	40520,0	44128,4	118,6
Забезпечення видатків доходами, %	70,0	52,0	58,2	x

\*Складено за даними головного фінансового управління Тернопільської облдержадміністрації.

дартів і нормативів, які мають забезпечувати обґрунтовані розміри видатків на утримання соціальної сфери. Для цього необхідно визначити перелік послуг і стандартів їх надання та нормативів фінансового забезпечення (або методик їх визначення) на утримання бюджетних установ, які надають ці послуги. Законом України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” передбачено розробку нормативів фінансування поточних витрат на одного мешканця, а для окремих видів суспільних послуг – на одну особу, яка підлягає даному виду обслуговування. Фактично ж нормативи бюджетної забезпеченості визначаються в межах наявних бюджетних ресурсів, тому заплановані обсяги видатків становлять 50–80% фактичної потреби бюджетних установ освіти та охорони здоров'я, які можуть бути “врізані” в умови незбалансованості видатків і доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, про що було сказано вище. Мають місце випадки, коли на покриття поточних витрат спрямовуються доходи, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Така модель бюджетного вирівнювання не дає фінансової самостійності органам місцевого самоврядування і не забезпечує коштами фінансування місцевої інфраструктури.

Ефективне функціонування бюджетної системи, мобілізація доходів в обсягах, достатніх для виконання центральними і місцевими органами влади покладених на них повноважень, можливе за умови використання дієвих бюджетних важелів. В механізмі міжбюджетних відносин таким важелем є стимули у зростанні надходжень як до державного, так і до місцевих бюджетів. З часу становлення незалежності і побудови власної бюджетної системи в Україні використовувались дві моделі міжбюджетних відносин, в яких зацікавленість у збільшенні бюджетних надходжень забезпечувалась різними інструментами. При першій моделі, що діяла до 2001 р., стимулюючий вплив забезпечували регулюючі доходи. З прийняттям Бюджетного кодексу стимулюючий ефект у міжбюджетних відносинах забез-

печується поділом доходів місцевих бюджетів на закріплені (що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів) і на власні (що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів). За економічною природою власні доходи місцевих бюджетів – це доходи, які формуються внаслідок дій і рішень, прийнятих органами місцевої влади.

Аналіз співвідношення між власними і закріпленими доходами по зведеному бюджету Тернопільської області в 2006–2008 рр. показав, що власні доходи в загальній сумі доходів незначні (7–11%) і в динаміці мають тенденцію до зниження (табл. 5). Наведені дані по бюджету Тернопільської області засвідчують, що сподівання на активізацію стимулюючих можливостей міжбюджетних трансфертів, визначених Бюджетним кодексом, не стали реальністю.

Ще одним стимулюючим важелем в механізмі міжбюджетних відносин було запровадження додаткових дотацій місцевим бюджетам за перевиконання планових показників по загальнодержавних податках до державного бюджету. Додаткові дотації були запроваджені в 2000 р. Передбачалося, що від суми перевищення прогнозного обсягу надходжень до державного бюджету загальнодержавних податків (податку на додану вартість, акцизного збору, податку на прибуток) 50% передається до місцевих бюджетів. Починаючи з 2005 р., стимулювання за додаткове надходження коштів до державного бюджету не проводиться. Вважаємо за доцільне відновити дію механізму стимулювання місцевих органів влади за перевиконання надходжень до державного бюджету.

В умовах необхідності вдосконалення бюджетних відносин і продовження бюджетної реформи Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, Кабінетом Міністрів України і Міністерством фінансів України в 2008 р. розроблено і подано до Верховної Ради України законопроект “Про внесення змін до бюджетного кодексу України”, який був прийнятий Верховною Радою 23 червня 2009 р. Президент України наклав вето на цей закон, і він перебуває в стадії доопрацювання.



Таблиця 5

Склад і структура закріплених і власних доходів зведеного бюджету  
Тернопільської області в 2006–2008 рр. \*

	2006 р.		2007 р.		2008 р.	
	Млн. грн.	Питома вага	Млн. грн.	Питома вага	Млн. грн.	Питома вага
Закріплені доходи	290,2	88,7	421,7	91,2	538,9	92,4
Власні доходи	37,2	11,3	40,5	8,8	44,1	7,6
Всього	328,1	100,0	462,2	100,0	538,0	100,0

\* Складено за даними головного фінансового управління Тернопільської облдержадміністрації.

Законом України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” передбачено передати до місцевих бюджетів частину коштів державного бюджету (плату за ліцензії і сертифікати, державну реєстрацію (6 видів); збір за використання водних ресурсів загальнодержавного значення; плату за використання інших природних ресурсів; плату за надані в оренду ставки, що знаходяться в басейнах річок загальнодержавного значення; частину збору за забруднення навколишнього природного середовища).

Збільшено перелік доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. До них віднесено плату за землю в повному обсязі, надходження від адміністративних штрафів, плату за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, податок на нерухомість. Законом розширено видаткові повноваження місцевих бюджетів. Зокрема, до видатків, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, включено видатки на утримання установ позашкільної освіти, місцевої пожежної охорони, центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів тощо.

Втілення в практику бюджетних відносин вищеназваних змін до Бюджетного кодексу України сприятиме збільшенню надходжень до місцевих бюджетів і суттєво активізує стимулюючий вплив міжбюджетних трансфертів.

#### Література

1. Бюджетний кодекс України – К.: Атіка, 2001. – 89 с.

2. Бондарук Т. Г. Ефективність трансфертної політики в системі міжбюджетних відносин // *Актуальні проблеми економіки*. – 2008. – № 5. – С. 146–153.

3. Бюджет України за 2002 рік: Статист. зб. Міністерства фінансів України. – К.: Міністерство фінансів України, 2003. – 264 с.

4. Бюджет України за 2007 рік: Статист. зб. Міністерства фінансів України. – К.: Міністерство фінансів України, 2008. – 321 с.

5. Гончаренко О. В. Механізм організації міжбюджетних відносин в Україні // *Актуальні проблеми економіки*. – 2007. – № 4. – С. 75–81.

6. Демків О. І. Напрями поглиблення бюджетної реформи в Україні // *Фінанси України*. – 2009. – № 3. – С. 46–65.

7. Дем'янишин В.Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: Монографія. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496 с.

8. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. – К.: Наукова думка, 2006. – 432 с.

9. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.

10. Мряковський А. І. Бюджетний кодекс України в контексті бюджетної реформи // *Фінанси України*. – 2009. – № 8. – С. 13–18.

11. Слухай С. В. Міжбюджетні трансферти в постсоціалістичних країнах: від теорії до реалії: Монографія. – К.: Арттек, 2002. – 288 с.

12. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку: В 3 т. – Т. 1: Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації / За ред. чл.-кор. НАН України А. І. Даниленка. – К.: Фенікс, 2008. – 468 с.