

УДК: 336:143

ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Козут І.А

У статті розглядаються принципи формування бюджетної системи України відповідно до законодавчих документів визначених періодів. Виділяються проблеми невиконання певних принципів функціонування бюджетної системи. Запропоновані нові підходи до принципів формування місцевих бюджетів в сучасних умовах господарювання.

Ключові слова: бюджетна система, місцеві бюджети міжбюджетні відносини, доходи, трансферти.

Концептуальна розробка проблем, які стосуються стабілізації і тенденцій розвитку фінансів місцевого самоврядування, зумовлюється корінними змінами у взаємовідносинах між органами державної влади і органами місцевого самоврядування. Становлення України як суверенної держави дало могутній поштовх розвитку фінансових відносин, забезпечивши трансформацію управління місцевими фінансами і їхній вихід на траєкторію якісно нового рівня функціонування.

Разом з тим, в Україні до теперішнього часу немає достатньої ясності щодо науково обґрунтованих критеріїв і механізмів оптимізації фінансових потоків між центром та регіонами. Це зумовлює необхідність переосмислення і виявлення нових підходів до дослідження теоретичних і практичних проблем функціонування місцевих фінансів.

Складність вирішення проблем управління територіальним розвитком посилюється невідпрацьованістю принципів формування місцевих бюджетів в умовах сучасної економіки України. Тому ці питання є недостатньо розробленими і не втрачають своєї актуальності.

Проблематика місцевих фінансів займає важливе місце в дослідженнях вітчизняних вчених. Серед досліджень про природу місцевих фінансів можна назвати праці: О.Василика[3], О.Кириленко [5], В.Кравченка [7], І.Луніної [8], Н.Старостенко [9] та інших.

Але варто зазначити, що більшість робіт вітчизняних учених стосуються лише певних питань або лише окремих аспектів бюджетної політики. В той же час динаміка зрушень в економічній системі України вимагає проведення подальших теоретичних досліджень усієї сукупності проблем, пов'язаних з самими принципами організації бюджетної системи країни. Слід зазначити, що принципам побудови місцевих бюджетів в економічній літературі (як вітчизняній, так і зарубіжній) не приділяється достатньої уваги.

Метою даної статті є пошук системи принципів побудови місцевих бюджетів в умовах сучасної економіки України, яка має базуватися на певних наукових ідеях, основних правилах формування, що зумовлює необхідність їх обґрунтування і визначення механізму реалізації.

Відповідно до Конституції бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами (ст.95) [1]. До прийняття Бюджетного кодексу України вона регулювалася Законом України «Про Бюджетну систему України» і визначалася як об'єднання всіх ланок державного бюджету на принципах: єдності, повноти, достовірності, гласності, наочності, самостійності (табл.1).

Аналіз зазначених принципів дає можливість зробити кілька висновків: при формуванні бюджетів не завжди застосовувались реальні показники через заниження місцевими органами влади своїх прогностичних показників з тим, щоб отримати додаткову дотацію, відповідно принцип достовірності не виконувався. Принцип гласності взагалі був продекларованим. Оприлюднювався лише закон про бюджет. За таких умов бюджет став погано керованим, бо за нього не відповідали повністю ні вищі владні структури, ні місцеві органи. Отже, Закон України «Про бюджетну систему України» 1995 року не створив чіткого механізму організації бюджетної системи. Неефективним було поєднання таких принципів як самостійність і єдність.

Таблиця 1

Принципи побудови місцевих бюджетів відповідно до Закону України „Про бюджетну систему України” [3]

Принципи	Суть принципу
Принцип єдності	Існування єдиного рахунку доходів і видатків кожної ланки бюджетної системи, єдиної правової бази, єдиної бюджетної класифікації, єдиних форм бюджетної документації, погодженими принципами бюджетного процесу, єдиної грошової системи, єдиної соціально-економічної політики, наданням необхідної статистичної та бюджетної інформації одного рівня бюджету іншому.
Принцип повноти	Відображення у бюджеті всіх доходів і видатків.
Принцип достовірності	Формування бюджету на основі реальних показників, науково обґрунтованих нормативів та відображення у звіті про виконання бюджету тільки тих доходів і видатків, які є результатом кінцевих касових операцій банків.
Принцип гласності	Висвітлення в засобах масової інформації показників бюджетів і звітів про їх виконання.
Принцип наочності	Відображення показників бюджетів у взаємозв'язку із загальноекономічними показниками в Україні та за її межами шляхом використання засобів максимальної інформативності результатів порівняльного аналізу, визначення темпів і пропорцій економічного розвитку.
Принцип самостійності	Забезпечується наявністю власних доходних джерел і правом визначення напрямів їх використання відповідно до законодавства України.

Таким чином, ці та ще багато інших вад та проблем функціонування бюджетної системи обумовили проведення бюджетної реформи в Україні та запровадження Бюджетного кодексу. Бюджетний кодекс, прийнятий 21 червня 2001 року, вводить загальноприйнятую бюджетну термінологію, даючи точне визначення важливих бюджетних понять та характеру різних бюджетних повноважень. Він запроваджує систему єдиних процедур для ухвалення рішень всіх учасників бюджетного процесу та визначає основні принципи формування бюджетної системи України (табл.2).

Таблиця 2

Принципи формування місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного кодексу України

Принцип	Суть дії
Принцип єдності	Забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів, веденням бухгалтерського обліку та звітності.
Принцип збалансованості	Повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету за відповідний період.
Принцип самостійності	Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними.
Принцип повноти	До бюджетів включаються всі надходження та витрати, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування.
Принцип обґрунтованості	Бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку держави та розрахунках надходжень до бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик і правил.
Принцип ефективності	При складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.
Принцип субсидіарності	Розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача.
Принцип цільового використання бюджетних коштів	Бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями.
Принцип справедливості і неупередженості	Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.
Принцип публічності та прозорості	Характеризується прозорістю формування та використання бюджетних коштів, що зумовлено передусім, як якістю підготовки, розгляду, прийняття бюджетів, внесення до них змін, так і формою оприлюднення цих дій.
Принцип відповідальності учасників бюджетного процесу	Кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу.

Складено за матеріалами джерела [2]

Отже, розглянемо ті принципи, які не виконуються в процесі функціонування міжбюджетних відносин.

Принцип єдності. Практика свідчить, що у процесі дії принципу єдності на місцевому рівні існують не врегульовані питання між фінансовими органами та органами податкової адміністрації, що ускладнює роботу фінансових органів при плануванні та виконанні місцевих бюджетів. Це пов'язано з відсутністю податкової звітності по окремих містах та районах областей, оскільки, відповідно до структури податкової системи, вони є об'єднаними Державними податковими інспекціями у містах та районах. Дане питання потребує вирішення на загальнодержавному рівні.

Принцип збалансованості. На даному етапі розвитку бюджетної системи збалансованість бюджету поки що досягається лише завдяки трансфертам, що надаються місцевим бюджетам у вигляді дотацій, субсидій та субвенцій. Останні носять цільовий характер та обмежують права органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів. Крім того, збалансування бюджетів за рахунок державних трансфертів призводить до свідомого зменшення потреби забезпеченості регіону фінансовими ресурсами, що призводить до недофінансування соціальних та економічних потреб регіону.

Принцип самостійності. Дія принципу самостійності характеризується тим, що складена на даний час структура доходів місцевих бюджетів свідчить про посилення тенденцій до централізації бюджетно-фінансових ресурсів, що відображається, зокрема, через зростання питомої ваги міжбюджетних трансфертів. Якщо у 2002 р. частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів становила 31,2%, у 2003 році – 34,2%, у 2004 році – 42,5%, у 2005 – 43,5%, то у 2006 році цей показник становив 46,1%. Також зменшувалась частка доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів у структурі зведеного бюджету – від 31,4% у 2002 році до 23,1% у 2007 році (30,0% у 2003 році, 24,9% у 2004 році, 22,6% у 2005 році, 23,2% у 2006 році). І упродовж 2000-2007 років частка перерозподілу ВВП через місцеві бюджети в середньому стабілізувалась на рівні 7,8% (зменшилась із 11,5% у 1992 році до 7,3% у 2007 році), що становить приблизно чверть частки ВВП, що перерозподіляється через зведений бюджет України [4].

Такі тенденції до централізації фінансових ресурсів суперечать загальній практиці децентралізації повноважень на користь органів місцевого самоврядування, що відбувається в Україні. Органи місцевої влади наділені достатнім обсягом повноважень для втілення необхідних заходів. Аналіз переліку повноважень, якими наділені органи місцевої влади, свідчить, що в Україні дотримуються положення Європейської хартії про місцеве самоврядування – здійснення державних повноважень переважно покладається на органи влади, що найбільш близькі до громадян – тим самим має забезпечуватися повніше врахування інтересів кожного громадянина. Натомість структура доходів свідчить про збереження значних бюджетно-фінансових повноважень у органів центральної влади. Тим не менш, в унітарній країні, якою є наша держава, структура доходів місцевих бюджетів має відображати баланс самодостатності органів місцевої влади і фінансової залежності від держави.

Принцип повноти. Органи управління різних рівнів влади, органи податкових адміністрацій покликані сприяти повній мобілізації коштів до бюджетів різних рівнів з тим, щоб у повному обсязі забезпечити фінансування соціально-необхідних видатків та програм соціально-економічного розвитку. Як свідчить практика, органи Державної податкової адміністрації та Контрольно-ревізійного управління на місцях є представниками держави, які захищають інтереси виконання державного бюджету, відповідно в першу чергу забезпечується повнота сплати податків до державного бюджету і не приділяється належна увага повноті сплати податків до місцевих бюджетів.

Принципи обґрунтованості та ефективності. Як свідчить практика, доведені Міністерством фінансів України завищені плани по доходах загального фонду Державного бюджету України, за рахунок яких здійснюється перерахування дотації вирівнювання місцевим бюджетам, недовиконуються, в результаті чого місцевий бюджет втрачає можливість, а отже, і стимул отримання додаткової дотації з державного, що в свою чергу не дає гарантії досягнення ефективності.

Принцип справедливості і неупередженості. Аналізуючи зміни, які відбуваються в економіці України, не можна уникнути суб'єктивної оцінки. У зв'язку з цим, завдання, яке стоїть перед центральним урядом, коли він здійснює політику у сфері міжбюджетних відносин, полягає в необхідності гарантувати певний справедливий рівень послуг людям, які мешкають у різних регіонах, і одночасно враховувати належним чином унікальні економічні, соціальні та культурні особливості кожного регіону. Відповідно Уряд має вживати заходів щодо гарантування рівності прогнозування обсягів видатків та розрахунку міжбюджетних трансфертів, що означає рівність у можливостях для кожного учасника бюджетного про-

цесу задовольнити свої видаткові потреби. Недосконалість формули розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів ускладнює бюджетне планування.

Унаслідок щорічного внесення Кабінетом Міністрів України змін до формули (починаючи з 2001 року — 16 разів), вона набуває гіперболізованого вигляду, її прозорість істотною мірою порушується, зміни роблять її безсистемною. Це призводить до дискредитації мети, закладеної нормами Бюджетного кодексу, бо запровадження формули мало на меті саме уникнення суб'єктивізму під час здійснення розрахунків трансфертів. Основними наріканнями щодо наповнення формули є її громіздкість. Разом з тим, більшістю місцевих органів влади пропонується доповнити формулу новими складовими, які врахують ту чи іншу особливість регіону.

Оскільки порядок формульного розрахунку видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, не враховує і не може врахувати відмінність наявної мережі бюджетних установ, яка склалася історично, конфлікт виникає в тому, що видатки місцевих бюджетів, розподіляючись, виходячи з кількості населення або одержувачів послуг, не задовольняють у повній мірі потреб місцевих бюджетів.

Іншим чинником, що призводить до незабезпечення ресурсами делегованих державних повноважень, є неадекватність визначення фінансового нормативу бюджетної забезпеченості. Фактично, рішення про обсяги фінансування зобов'язань держави та місцевого самоврядування приймаються без врахування реальної вартості виконання зобов'язань. Щорічно відбувається збільшення на певні відсотки ресурсу місцевим бюджетам, здійснюється розподіл видатків за функціями без пояснення, чому саме такий (а не менший або більший) обсяг видатків забезпечує здійснення повноважень органів місцевого самоврядування у певній галузі. Відповідно така система не забезпечує у повному обсязі надання громадянам суспільних послуг і поліпшення їх якості..

На основі викладеного матеріалу та вивчення досліджень вітчизняних вчених [8,9,10] доцільним буде виділити такі принципи формування місцевих бюджетів в Україні:

Принцип зацікавленості органів місцевої влади на всіх рівнях управління збирати податки (для цього пропонується ширше застосовувати механізми розщеплення податків), а також включення до переліку місцевих податків та зборів тих джерел, надходження від яких є фінансово значимими, стабільними, і витрати по адмініструванню яких є набагато меншими від надходжень. Ці питання пропонується унормувати через внесення змін до низки законодавчих актів. Відповідно з принципу зацікавленості впливає наступний принцип.

Принцип самостійності забезпечується за рахунок існування достатньої кількості власних фінансових ресурсів шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо розширення можливостей органів місцевого самоврядування відносно місцевого оподаткування: запровадження диференціації граничних розмірів ставок місцевих податків та зборів; надання органам місцевого самоврядування права запроваджувати специфічні для їх території податки і збори з відповідним економічним обґрунтуванням доцільності та наслідків їх введення (наприклад, введення збору на розвиток автотранспорту); розширення бази оподаткування діючих місцевих податків та зборів. Закріплення на середньострокову перспективу частини податку на додану вартість, акцизного збору, податку на прибуток підприємств у доходах місцевих бюджетів із розщепленням за рівнями місцевих бюджетів.

Принцип середньострокового планування передбачає розробку стратегії розвитку відповідної території (для початку на середньострокову перспективу) на основі якісного середньострокового прогнозування доходів місцевих бюджетів. Методи прогнозування показників місцевих бюджетів, які використовуються в Україні, не дозволяють здійснювати повне і якісне прогнозування бюджетів. Тому пропонуємо використовувати наступні методи: методи на основі судження, метод ринкових випробувань, методи t-часових рядів, методи економетричного моделювання, аналіз фінансового впливу, аналіз попиту і аналіз потреб та аналітичні методи. Саме цю групу методів доцільно використовувати в умовах програмно-цільового методу формування бюджету. Комбінуючи ці методи, можна здійснювати більш якісний прогноз показників. Виконання цього принципу можливе лише за умови стабільного податкового законодавства та соціально-економічної політики держави. Виконання зазначеного принципу забезпечить виконання принципу збалансованості.

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 центральної. Цього можна досягти шляхом 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.

Принцип ефективності й цільового використання наданої централізованої фінансової підтримки тісно взаємопов'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 віднесено законодавством до її компетенції.

ВИСНОВКИ

В результаті дослідження була виявлена невідповідність принципів формування бюджетної системи, прописаних у Бюджетному кодексі, діючій практиці виконання місцевих бюджетів. Тому запропоновані нами принципи формування доходів бюджетів місцевого самоврядування більше відповідають вимогам сучасної економіки України та дають можливість більш якісно відобразити сутність та призначення місцевих бюджетів. Практична можливість реалізації окреслених принципів можлива лише за певних умов, зокрема:

- ширшого використання механізму розщеплення податків на середньостроковій основі та реформування системи місцевого оподаткування;
- удосконалення системи розподілу фінансових ресурсів між регіонами з урахуванням соціально-економічного розвитку та об'єктивної необхідності у фінансовій підтримці.

Загалом, 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.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2006 рік / [І.Ф.Щербина, А.Ю. Рудик, Т.С. Бабич, В.В. Зубенко]. - К.: Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні», RTI International, 2006. - С.89-119.
2. Бюджетний кодекс України / Верховна Рада України. - Офіц.вид. - К.: Парлам.вид-во, 2001. - 103 с.
3. Василик О.Д. Теорія фінансів: підруч. /О. Д. Василик.-К.: НІОС, 2003.- 360 с.
4. Закони України: в 11 томах / Верховна Рада України. - Офіц.вид. - К.: Інститут законодавства, 1997.-Т.10.- С.3-41.
5. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика)/О. П. Кириленко. — К. : НІОС, 2000. — 381с.
6. Конституція України /Верховна Рада України. - Офіц.вид. - К.: Парлам.вид-во, 1997. - 80 с.
7. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. / В. І. Кравченко. — К. : Знання, 1999. — 487с.
8. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: моногр. /І. О. Луніна — К.: Наукова думка, 2006 - 432 с.
9. Старостенко Н.В. Розподіл бюджетних ресурсів між рівнями влади/Н.В.Старостенко// Фінанси України. - 2004. - № 6. - С.38.
10. Швець В. Про принципи удосконалення системи міжбюджетних відносин в Україні/ В. Швець //Економіка України. - 2006. - № 3. - С. 32 -35.