

УДК 336.2

НОРМАТИВНО – ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВЗАЄМИН В УКРАЇНІ

Дорош В.Ю

Луцький національний технічний університет

Висвітлено та періодизовано нормативно – правове забезпечення регулювання міжбюджетних взаємин в Україні в умовах трансформаційних змін. Дається характеристика соціально-економічного стану країни. Вказано можливі шляхи розв'язання фінансових конфліктів у бюджетній сфері.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, нормативно – правове забезпечення, державне регулювання, децентралізована бюджетна система, євроінтеграційні процеси.

Реформування системи міжбюджетних відносин є однією з ключових проблем процесів трансформації української економіки. Вирішення проблеми нормативно – правового забезпечення міжбюджетних відносин відбувається в контексті удосконалення державного регулювання, яке у своїй суті повинно відповідати критеріям не лише економічної, але й соціальної ефективності. Однак говорити сьогодні про вдосконалення регулювання міжбюджетних відносин в Україні без посилення правової складової цього процесу є недоречним.

Проблемами нормативно-правового регулювання міжбюджетних відносин в Україні займалися Л. Воронова, О. Заверуха, О. Музика, О. Орлюк, І. Парцуківський та ін. Досліджуючи напрацювання у цій сфері дійшли висновку про те, що діючи нормативно-правову базу регулювання міжбюджетних трансфертів доцільно періодизувати за певними ознаками та визначити її ефективність.

Метою статті є дослідження тенденцій формування міжбюджетних взаємин в Україні та перспектив їх удосконалення в умовах євроінтеграційних процесів.

Загальновідомо, що право відіграє значну роль в організації управління, справляє значний вплив на чіткість функціонування всієї системи управління та ефективність управлінської діяльності [1]. До критеріїв оцінки нормативно – правового забезпечення державного регулювання можна віднести: стабільність, своєчасність, повноту і внутрішню узгодженість, відповідність[2]. У подальшому дослідженні, розглянувши нормативно – правову базу України, щодо регулювання міжбюджетних відносин, спробуємо дати оцінку її ефективності за зазначеними критеріями.

Розвиток нормативно – правового забезпечення регулювання міжбюджетних відносин в Україні доцільно було б періодизувати, для того щоб більш детально дослідити, що відбувалося в межах кожного етапу.

Розглядаючи історичний шлях, який пройшла Україна на етапі становлення всієї бюджетної системи та міжбюджетних відносин,

В.Д. Тарангул

виділяє, певні історичні періоди, зокрема: 1) до злуки України з Росією, коли органи місцевого самоврядування мали відносну самостійність. Основними фінансовими документами, що регулювали міжбюджетні відносини, були територіальні плани джерел доходів і видатків; 2) від часу злуки до 1922 року, коли Україна втратила фінансову самостійність, а регулювання міжбюджетних відносин базувалося на нормативних актах Російської імперії: Конституції; «Правилах про порядок розгляду державних доходів та витрат Російської імперії»; постановах «Про місцеві бюджети», «Про перелік витрат, що фінансуються місцевими коштами» і «Про місцеві кошти»; 3) після створення СРСР (з 1922 по 1930 рік). Цей етап характеризувався децентралізованою бюджетною системою з певними повноваженнями щодо розмежування доходів союзного, республіканського та місцевих бюджетів. Основні правові акти: Положення про місцеві фінанси СРСР, Порядок про місцеві фінанси СРСР (1926 р.); 4) з 1930 по 1990 рік розвиток бюджетної системи та міжбюджетних відносин СРСР характеризувався жорсткою централізацією рішень. Республіканські та місцеві бюджети втратили свою власну дохідну базу і формувалися за рахунок щорічних відрахувань від загальнодержавних податків і зборів (Закон УРСР «Про бюджетні права Української СРСР і місцевих рад депутатів трудящих» (1961), Указ Президії Верховної Ради СРСР від 26 січня 1981 року «Про місцеві податки і збори», Закон СРСР від 9 квітня 1990 року «Про загальні основи місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР») [3].

Очевидно, нині в пошуках можливості удосконалення міжбюджетних відносин, доцільно продовжити подану вченим періодизацію, взявши за основу період від прийняття Україною Декларації про державний суверенітет. На нашу думку, твердження про те, що в нормативно – правовому забезпеченні міжбюджетних відносин можна виділити два етапи: до прийняття Бюджетного Кодексу і після його прийняття, не відображає багатогранність цього процесу. Справедливо виникає питання за якими критеріями, ознаками, подіями варто це робити. Спробуємо скористатися статистичними методами та прийомами, а саме методом куль [4].

Розрахувавши матрицю відстаней, застосовуючи метод куль, виділимо типи одноякісної динаміки у процесі регулювання міжбюджетних відносин, що дозволить вписати існуючу нормативно – правову базу у виділені етапи.

Ідея методу куль полягає у тому, що для кожної точки (об'єкта, ознаки, періоду часу) будується куля в n – мірному просторі із заданим радіусом ρ .

$$\rho = \max \min C_{ij}, \quad (1.1)$$

де $\{C_{ij}\}$ – матриця відстаней між точками;

n – кількість точок.

Можливий розрахунок декількох мір відстаней між точками i і j . Наприклад, середня Евклідова відстань:

$$C_{ij} = \frac{1}{n} \sqrt{\sum (x_{il} - x_{jl})^2}, \quad (1.2)$$

де C_{ij} – відстань між точками i і j ;

x_{il} – значення l – ї ознаки в об'єкта i ;

x_{jl} – значення l – і ознаки в об'єкта j .

Так як, $l=1$, то в одномірному випадку $C_{ij} = |x_{il} - x_{jl}|$.

Побудуємо матрицю відстаней (табл. 1.4)

Таблиця 1.4

Матриця відстаней (перший крок)

Частка офіційних трансфертів у доходах зведеного бюджету України											
Рік	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
%	7,62	8,95	8,91	13,17	14,23	15,58	18,38	17,41	22,53	20,64	18,67
Одиниці	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11
V1	0	1,33	1,30	5,56	6,62	7,96	10,76	9,79	14,91	13,02	11,05
V2	1,33	0	0,04	4,22	5,28	6,63	9,43	8,46	13,58	11,69	9,72
V3	1,30	0,04	0	4,26	5,32	6,67	9,46	8,50	13,62	11,73	9,76
V4	5,56	4,22	4,26	0	1,06	2,41	5,20	4,24	9,36	7,46	5,50
V5	6,62	5,28	5,32	1,06	0	1,35	4,14	3,18	8,30	6,41	4,44
V6	7,96	6,63	6,67	2,41	1,35	0	2,80	1,83	6,95	5,06	3,09
V7	10,76	9,43	9,46	5,20	4,14	2,80	0	0,97	4,15	2,26	0,30
V8	9,79	8,46	8,50	4,24	3,18	1,83	0,97	0	5,12	3,23	1,26
V9	14,91	13,58	13,62	9,36	8,30	6,95	4,15	5,12	0	1,89	3,86
V10	13,02	11,69	11,73	7,46	6,41	5,06	2,26	3,23	1,89	0	1,97
V11	11,05	9,72	9,76	5,50	4,44	3,09	0,30	1,26	3,86	1,97	0
min	1,30	0,04	0,04	1,06	1,06	1,35	0,30	0,97	1,89	1,89	0,30
maxmin	-	-	-	-	-	-	-	-	1,89	1,89	-
k	3	3	3	2	3	3	3	4	2	2	3
Σ	-	-	-	-	-	-	-	4,1	-	-	-

Відберемо у кожному стовбці матриці мінімальну відстань, а потім визначимо максимальну з них, тобто радіус кулі.

$$\rho = \max \min C_{ij} = 1,89$$

Тепер для кожного року V_j визначаємо k - кількість років, які входять в його кулю таким чином, щоб виконувалася умова $C_{sj} \leq \rho$. Елементи того року, де число k є найбільшим і утворює першу підмножину. У нашому випадку у 2005 році $k_{max} = 4$ – це стовбець V_8 , отже, першу підмножину утворюють елементи $\{V_6, V_7, V_8\}, \{V_{11}\}$.

Відкидаємо із матриці відстаней першу підмножину і в результаті отримуємо табл. 1.5.

Аналогічно визначаємо елементи другої підмножини. Оскільки, у нас три роки, де $k_{max} = 3$, то ми вибираємо із них такий, у якому сума відстаней, що задовольняє умову $C_{sj} \leq \rho$ є мінімальною.

Таблиця 1.5

Матриця відстаней (другий крок)

	V1	V2	V3	V4	V5	V9	V10
V1	0	1,33	1,30	5,56	6,62	14,91	13,02
V2	1,33	0	0,04	4,22	5,28	13,58	11,69

V3	1,30	0,04	0	4,26	5,32	13,62	11,73
V4	5,56	4,22	4,26	0	1,06	9,36	7,46
V5	6,62	5,28	5,32	1,06	0	8,30	6,41
V9	14,91	13,58	13,62	9,36	8,30	0	1,89
V10	13,02	11,69	11,73	7,46	6,41	1,89	0
min	1,3	0,0	0,0	1,1	1,1	1,9	1,9
maxmin	-	-	-	-	-	1,9	1,9
k	3	3	3	2	2	2	2
Σ	2,63	1,37	1,33	-	-	-	-

Це є стовбець V3, отже, отримуємо другу підмножину $\{V_1, V_2, V_3\}$. Елементи виділеної підмножини виключаємо з матриці відстаней. В результаті нової ітерації отримуємо підмножини $\{V_4, V_5\}, \{V_9, V_{10}\}$.

Таким чином, виділяємо 6 типів одноякісної динаміки регулювання міжбюджетних відносин, які подано в табл. 1.6.

Розглянемо детальніше нормативно – законодавчу базу кожного окремо взятого періоду.

Таблиця 1.6

Періодизація нормативно - правового регулювання міжбюджетних відносин в Україні

Типи динаміки	Період	Інтерпретація типів динаміки	Дата	Нормативно законодавчий акт
Установчий	до 1998	Становлення власної системи міжбюджетних відносин	05.12.1990	ЗУ «Про бюджетну систему УРСР»
			07.12.1990	ЗУ «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»
			1992-1997	ЗУ «Про Державний бюджет»
			29.06.1995	ЗУ «Про бюджетну систему України» (нова редакція)
			28.06.1996	Конституція України
			21.05.1997	ЗУ «Про місцеве самоврядування»
			15.07.1997	ЗУ «Про ратифікацію Європейської хартії»
Підготовчий	1998-2000	Невизначеність, пошук векторів розвитку, формалізованість та позбавленість можливостей суб'єктивного впливу на розрахунок трансфертів	1998-2000	ЗУ «Про Державний бюджет»
			09.04.1999	ЗУ «Про місцеві державні адміністрації»
Перехідний	2001 - 2002	Реформування системи міжбюджетних	21.06.2001	Бюджетний Кодекс

			30.09.2001	Указ Президента України № 749/2061 «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні»
			2001-2002	ЗУ «Про Державний бюджет»
Адаптаційний	2003-2005	Перехід на формульну систему обрахунку трансфертів, посилення інституту місцевого самоврядування	24.02.2003	Постанова КМУ № 207 «Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів»
			2003-2005	ЗУ «Про Державний бюджет»
			1.07.2004	ЗУ «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань»
Регресуючий	2006-2007	Неузгодженість дій різних гілок влади, гальмування податкової та територіально – адміністративної реформ	09.07.2007	Рішення Конституційного суду України № 6-рп/2007 (Справа № 1-29/2007)
			2006-2007	ЗУ «Про Державний бюджет»
Депресивний	з 2008	Хаотичність і непередбачуваність міжбюджетних взаємин, недосконалість і неузгодженість бюджетного законодавства	2008	ЗУ «Про Державний бюджет»
			27.12.2008	Постанова КМУ № 1157 «Деякі питання врегулювання міжбюджетних відносин»

Щодо першого періоду, зауважимо, що він вписується в межі від отримання Україною незалежності до 1998 року. Його можна вважати періодом становлення власної системи міжбюджетних відносин з низкою спроб та помилок. Однак, це були перші кроки, які заклали основу подальшого розвитку місцевих бюджетів. Зокрема він характеризувався прийняттям: ЗУ «Про бюджетну систему УРСР», ЗУ «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», ЗУ «Про Державний бюджет» (1992 - 1998 рр.), ЗУ «Про бюджетну систему України», Конституція України, ЗУ «Про місцеве самоврядування», ЗУ «Про ратифікацію Європейської хартії».

Так, ЗУ «Про бюджетну систему УРСР» визначав бюджетний устрій держави; ідентифіковано поняття бюджету в цілому, так і рівнів зведеного бюджету частково; визначено послідовність етапів бюджетного процесу; встановлено перелік доходів і витрат різнорівневих бюджетів; закріплено права і обов'язки органів місцевої влади у бюджетному процесі [5].

Водночас зауважимо, що ЗУ «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» закріплював правовий принцип на самостійність бюджетів усіх рівнів; передбачав затвердження відокремлення місцевих бюджетів зі складу Державного бюджету України, однак бюджети усіх рівнів пов'язані між собою та взаємозалежні; самостійність бюджетів гарантувалася власними та закріпленими доходами (Закон втратив чинність на підставі Закону № 280/97-ВР від 21.05.97, ВВР, 1997, № 24, ст.170) [6].

ЗУ «Про Державний бюджет на 1992 рік» - перший бюджет незалежної України. Ним запроваджено два методи збалансування місцевих бюджетів: перший – у вигляді відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, а другий – у формі визначення суми фінансової допомоги; визначено перелік регулюючих податків і зборів (ПДВ, податок на доходи, акцизний збір, прибутковий податок, плата за землю); диференціація ставок регулюючих податків[7].

У наслідок такої політики, ЗУ «Про Державний бюджет на 1993 рік» вперше застосовано групові нормативи відрахувань від загальнодержавних доходів(ПДВ і акцизного збору); збалансування місцевих бюджетів проводилося за рахунок використання диференційованих індивідуальних відрахувань від ПДВ [8].

ЗУ «Про Державний бюджет на 1994 рік» в перше закріплено стягнення надлишку до Державного бюджету з територіально – адміністративних одиниць доходи яких перевищували видатки (цими регіонами були Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Полтавська області та м. Київ); використання єдиних відрахувань від регулюючих доходів, призвів до збільшення числа дотаційних регіонів[9].

Отже, за таких умов ЗУ «Про Державний бюджет на 1995 рік» ідентифіковано поняття «норматив мінімальної бюджетної забезпеченості на одного жителя»; повернута практика застосування індивідуальних нормативів у розподілі надходжень від ПДВ, а для інших податків були встановлені єдині нормативи [10].

ЗУ «Про бюджетну систему України» вперше використано поняття «вирівнювання» із зазначенням потреби проводити розрахунки необхідних витрат для вирівнювання економічного, соціального, екологічного стану та ефективного використання природних умов адміністративно територіальних одиниць; вперше на законодавчому рівні в бюджетний лексикон вводиться поняття «мінімально необхідних видатків» бюджетів територіально – адміністративних одиниць та «мінімальні бюджети» [11].

Варто зауважити, що Конституція України визначила і гарантувала правовий статус місцевого самоврядування; зобов'язує місцеві державні адміністрації забезпечувати підготовку виконання відповідних обласних і районних бюджетів, звітуватися про їх виконання, а також взаємодіяти з органами місцевого самоврядування та реалізовувати делеговані відповідними радами повноваження; визначила склад представницьких органів та принципи їх обрання; визначила матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, предмети відання і повноваження місцевого самоврядування, а також можливість надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів державної влади з фінансуванням їх державою; надала право органам місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймати рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території [12].

ЗУ «Про Державний бюджет на 1996 рік» використано новий показник «середню мінімальну забезпеченість на одного жителя»; використано ідентичну практику розподілу регулюючих податків і зборів, що і у 2005 році [13].

ЗУ «Про Державний бюджет на 1997 рік» введено в дію новий механізм розподілу державних доходів; в повному обсязі за бюджетами АРК та областей було закріплено прибутковий податок з громадян, податок на прибуток підприємств усіх форм власності, плата за землю, плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності; 50% акцизного збору зараховувалося до

бюджетів АРК та областей; ПДВ у повній сум зараховувалося до Державного бюджету [14].

У такій ситуації, ЗУ «Про місцеве самоврядування» ідентифіковано поняття «бюджет місцевого самоврядування», «районний бюджет», «обласний бюджет», «мінімальний бюджет місцевого самоврядування», «мінімальний рівень соціальних потреб»; закріплено за районними та обласними бюджетами повноваження за здійснення бюджетного вирівнювання; передбачено надання інвестиційної субсидії як одного з джерел формування місцевих бюджетів розвитку; здійснено спробу розподілу повноважень і відповідальності за розв'язання економічних і соціальних проблем між різними рівнями влади [15].

Прийняття ЗУ «Про ратифікацію Європейської хартії» дало можливість Україні взяти євроінтеграційний курс на розвиток децентралізації місцевих органів влади [16].

З ратифікацією ЗУ «Про Державний бюджет на 1998 рік» розпочався новий етап у розвитку міжбюджетних взаємин. Ним було задекларовано подальше скорочення переліку регулюючих податків, а саме ПДВ і акцизний збір в повному обсязі зараховувалися до Державного бюджету [17]. Цим кроком центральна влада лишила місцеві бюджети на межі виживання.

Крім того, ЗУ «Про Державний бюджет на 1999 рік» запроваджено новий розподіл доходів між державним і місцевими бюджетами; до регулюючих податків знову віднесено акцизний збір; відбулося повернення до встановлення групових нормативів відрахувань від загальнодержавних податків; визначено дотацію як захищену статтю бюджету, що є гарантованою, обов'язковою до перерахування, та такою, о надається у першочерговому порядку [18].

Водночас, ЗУ «Про місцеві державні адміністрації»: визначив організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій [19].

ЗУ «Про Державний бюджет на 2000 рік» закладено основи реформування системи міжбюджетного вирівнювання; здійснено більш чіткий розподіл дохідних джерел між державним та місцевими бюджетами; за місцевими бюджетами в повному обсязі закріплено: прибутковий податок з громадян, плату за землю, плату за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності [20].

До проблем та недоліків обох розглянутих періодів можна віднести: нерегульованість багатьох питань в праві, високий рівень централізації в бюджетній сфері; невідповідність між зобов'язаннями за видатками та джерелами фінансування; хаотичність та непередбачуваність розвитку системи між бюджетного фінансування; відсутність стимулів місцевих інститутів до підвищення обсягу своїх надходжень; передумови до накопичення заборгованостей; розподіл фінансових ресурсів від досягнутого.

Адекватним кроком у вирішенні зазначених проблем стало прийняття у червні 2001 року Бюджетного кодексу, який розпочав нову еру бюджетних взаємовідносин (третьій період). Він хоча і не давав усі відповіді на поставлені питання, втім був вагомим кроком у розвитку і становленні місцевого самоврядування в цілому, так і міжбюджетних відносин зокрема.

Бюджетний Кодекс затвердив чітку процедуру бюджетного процесу; встановив чіткі правила формування місцевих бюджетів; запровадив загальноприйнятну бюджетну термінологію; розмежував видаткові повноважень; закріпив доходні джерела між державним бюджетом та місцевими; затвердив формульний підхід до обрахунку міжбюджетних трансфертів; відокремив фінансування

соціальних програм через цільову субвенцію; запровадив механізм вирівнювання видаткового потенціалу та казначейське обслуговування касового виконання, надав стимули до збільшення надходжень та ефективного використання бюджетних коштів; затвердив процедуру формування бюджету розвитку та формування механізму місцевих запозичень; створив умови для підвищення відповідальності місцевих органів влади та самостійності формування місцевих бюджетів. Однак, не варто оминати увагою той факт, що Бюджетний кодекс не досяг поставленої мети. Реформа бюджетної системи проводилася виокремлено, без одночасного реформування фіскальної системи та адміністративно – територіального устрою. Як результат отримуємо низку неефективних бюджетів, які функціонують завдяки системі трансфертів [21]. Зазначимо, що після ухвалення Бюджетного Кодексу було відкрито шлях до прискореного реформування бюджетної системи, особливо у частині встановлення взаємовідносин між Державним та місцевими бюджетами.

Указ Президента України № 749/2061 «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» передбачав на законодавчому та науково – методичному рівні забезпечення та формування фонду підтримки перспективних ідей та ініціатив щодо місцевого і регіонального розвитку, створення системи інформаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування та їхнього інформаційного ресурсу в міжнародній інформаційній системі Інтернет, підготовку і перепідготовку кадрів, сприяння співробітництву органів місцевого самоврядування, їхніх асоціацій та інших об'єднань з органами місцевого самоврядування іноземних держав, їхніми асоціаціями, відповідними міжнародними організаціями та фондами [22].

ЗУ «Про Державний бюджет на 2001 рік» встановлено 100% зарахування до місцевих бюджетів надходжень від прибуткового податку з громадян та плати за землю; до бюджетів АРК та м. Києва зараховувалися також 100% акцизного збору [23].

Фактично нова система міжбюджетних взаємин запроваджується з 1 січня 2002 року, коли набули чинності статті Бюджетного Кодексу, що регламентують права органів влади різного рівня на здійснення запозичень, надходження та витрати місцевих бюджетів, порядок їх затвердження, виконання та механізм трансфертів і субвенцій місцевим бюджетам з Державного бюджету України. За 2002 рік із 686 місцевих бюджетів, яким у Законі України «Про Державний бюджет України» встановлено обсяг міжбюджетних трансфертів, лише по 5 місцевих бюджетах надходження доходів становить менше 70% прогнозного річного показника, розрахованого Мінфіном при підготовці бюджету. Це свідчить про стабільність ситуації по виконанню місцевих бюджетів у 2002 році.

Проблема фінансового забезпечення місцевих бюджетів завжди була гострою для України. Ухвалений 2000 року Бюджетний кодекс дав місцевим органам самоврядування куди більше прав у проведенні незалежної від центрального бюджету країни політики. Одним з найважливіших питань, що надає органам місцевого самоврядування велику самостійність, є питання проведення запозичень до місцевих бюджетів. Передусім треба зазначити, що, згідно з Бюджетним кодексом, запозичення можуть здійснювати тільки міста і АР Крим. Рішення про запозичення ухвалює відповідна місцева рада або Верховна Рада АРК. Але незважаючи на всі переваги, випуски муніципальних цінних паперів так і не дістали значного поширення в Україні. Суттєвим стримуючим фактором є

відсутність законодавчої бази, що детально б регулювала питання здійснення запозичень до місцевих органів влади. На сьогоднішній день основними законодавчими актами, що регулюють процес емісії і розміщення муніципальних цінних паперів, є Бюджетний кодекс України, Постанова КМУ від 24 лютого 2003 року №207 «Про затвердження порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів», та рішення Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку від 07.10.1997 року №414 «Про затвердження положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик». З метою вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює цю сферу діяльності, Міністерство Фінансів України розробило проект Закону України «Про місцеві запозичення і місцеві гарантії», який повинен встановити чіткі правила здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій, знизити ризики невиконання місцевими органами своїх зобов'язань, і тим самим, створити передумови для набуття позитивного досвіду та запровадження ефективної практики запозичень.

Бюджет-2003 склався і виконувався вже повністю на базі Бюджетного Кодексу, однак ситуація з прозорістю трансфертів бажала кращого. Цьому підтвердженням слугували додатки 4, 5, 6 ЗУ «Про Державний бюджет на 2003 рік», якими стверджувалася той факт, що нормативи щоденних відрахувань дотацій вирівнювання були індивідуальними для кожного з 686 бюджетів [24].

У 2003 році було прийнято ряд законодавчих актів, що регламентують міжбюджетні відносини, та внесені змін до існуючих. Було затверджено Методику розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ (затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2003 р.). Як продовження започаткованих модифікацій, у 2004 році було прийнято Постанову Верховної ради України «Про прийняття за основу проекту Закону України про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань» (від 16 березня 2004 року) [25]. ЗУ «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань» конкретизовано перелік видів міжбюджетних трансфертів, що передбачаються у складі районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування.

Серед трансфертів, що враховувалися у складі районних бюджетів були: дотація вирівнювання бюджетам місцевого самоврядування; кошти, що передаються до районного бюджету з бюджетів місцевого самоврядування; додаткова дотація на вирівнювання диспропорцій, пов'язаних із нерівномірністю мережі бюджетних установ; інші дотації; субвенції на виконання інвестиційних проектів; інші субвенції. У складі сільських, селищних і міських бюджетів можуть передбачатися наступні види міжбюджетних трансфертів: дотація вирівнювання із районного бюджету; кошти, що передаються до районного бюджету; субвенції на утримання об'єктів спільного користування, на ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; інвестиційні субвенції на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування; на виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань; інші субвенції [26].

Прийняття цього документу можна вважати кроком на зустріч децентралізації, однак, зазначимо, що трансферти містам та районам

обчислювалася безпосередньо на центральному рівні, послаблюючи позиції обласного рівня у контролі за формуванням та використанням фінансових ресурсів на районному рівні. Більшою самостійністю у схваленні бюджету наділені області та міста обласного значення, а бюджети місцевого самоврядування є залежними від району.

27 листопада 2003 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про Державний бюджет на 2004 рік», ЗГІДНО З ЯКИМ статтею 80 зупинила дію понад 50 положень законів та інших актів, які регулюють різноманітні суспільні відносини, починаючи від охорони здоров'я, і, закінчуючи земельними питаннями. Все зроблено з праведною метою, а саме – покриття ризиків втрат бюджету. Мета, безперечно, добра, однак, виявляється, що аж понад п'ятдесят законодавчих положень несуть загрозу виконанню бюджету. Логіка підказує, що доцільно такі положення взагалі виключити, а не припиняти їх дію і то лише на один рік [27].

У 2004 році за рахунок трансфертів формувалося від 29 до 66% доходів місцевих бюджетів регіонів. Порівняно з 1999 роком мінімальна частка трансфертів зросла у 6,6 рази. Починаючи з 2004 р., ПДВ до бюджету місцевих органів влади не надходить, акцизний збір був неформально поділений на 2 види: від вітчизняних товарів та від продуктів іноземного виробництва. При цьому перший вид акцизного збору залишився регульованим податком, другий – закріпленим за Державним бюджетом, незважаючи на повне виключення у 2004 р. з переліку дохідних джерел Державного бюджету прибуткового податку з громадян і податку на прибуток підприємств, ці платежі залишилися регульованими, про що свідчить встановлення нормативів відрахувань від цих доходів у 2006 р [28].

Бюджетна політика 2007 [29] року, в першу чергу, була спрямована на: - стабілізацію фінансово-економічної ситуації в країні; - вирішення найважливіших соціально-економічних проблем, підвищення соціальних стандартів та рівня життя людей; - відновлення інноваційно-інвестиційної моделі розвитку економіки; - проведення структурних реформ. Незначний прогрес, який спостерігався у 2007 році, стосується заборони Конституційним судом внесення змін у закони (в тому числі податкові) у зв'язку з затвердженням Державного бюджету. Кабінет Міністрів України зазвичай вносив податкові зміни щороку під час голосування за проект Державного бюджету.

Можна зробити висновок, що законодавча, економічна й політична сутність Закону «Про Державний бюджет України на 2008 рік і внесення змін до деяких законодавчих актів України», як і сам процес його прийняття, у новітній історії нашої країни - явище унікальне. Спочатку розглянемо питання про легітимність Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік і внесення змін до деяких законодавчих актів України» (в одному законі - два закони). Відповідь на нього треба шукати передусім у Конституції України. Статті 92 і 95 Основного Закону цілком однозначно стверджують, що Державний бюджет України приймається винятково законами України й він не може бути складовою частиною якогось іншого закону.

Зауважимо, що цю законодавчу норму підтверджують і 36 статей Бюджетного кодексу, де вживається поняття «Закон про Державний бюджет України». У статті 2 кодексу наголошується, що тільки законом про Державний бюджет України

затверджуються повноваження органів державної влади здійснювати виконання державного бюджету України протягом бюджетного періоду.

Усі попередні 15 років цієї конституційної та законодавчої норми неухильно дотримувалися, й тільки законодавчий акт про Державний бюджет України на 2008 рік уперше став не окремим законом, а частиною іншого закону.

Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2008 № 1157 «Деякі питання врегулювання міжбюджетних відносин» введено коефіцієнт, який ураховує вплив економічної кризи на доходи місцевих бюджетів. Якщо місцевий бюджет демонструє значне падіння доходів, то передбачається певна компенсація з державного бюджету. Постанова також містить багато інших незначних поправок до механізму міжбюджетних трансфертів [30].

Неспроможність існуючої системи розподілу міжбюджетних відносин проявляється зокрема у тому, що тільки за 2008 рік було прийнято 20 Постанов КМУ про внесення змін до формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів. Такий частий перегляд формули на протязі одного бюджетного року в жодному разі не сприяє зміцненню економічної ситуації в регіоні, а навпаки створює ситуацію нестабільності та переpons на шляху його розвитку.

Ефективність існуючої інституційно-правової бази міжбюджетних відносин можна розглядати з трьох позицій. По – перше, на скільки з правового боку підкріплена здатність місцевих органів влади забезпечувати себе ресурсами, достатніми для виконання делегованих повноважень. Безумовно, цьому не сприяє значна централізація податково-бюджетних повноважень регіонів, яка проявляється у притисканні прав місцевих органів влади при формуванні власних бюджетів. Негативний вплив на ці процеси мають неврегульованість задекларованого принципу справедливості у розподілі коштів на обласному та районному рівнях та відсутність механізму відповідальності місцевої влади за невиконання бюджетної політики. По – друге, не можна не згадати місцеві податки і збори, які без перебільшення можна назвати важливим джерелом наповнення місцевих бюджетів, і які досі, на жаль, не посіли належного місця та законодавчого закріплення в українській бюджетній системі. По – третє, чи здатна нинішня нормативно - правова база забезпечити справедливість міжбюджетного розподілу. Водночас вважаємо, що цьому не сприяє наявність істотних суперечностей у бюджетному законодавстві. В першу чергу це стосується того факту, що у ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» задекларований поділ доходів та видатків на виконання власних та делегованих повноважень непродубльований у Бюджетному кодексі України. Це одна із вагомих причин відсутності чіткого розмежування зазначених повноважень на місцевому рівні.

Ще одним вагомим аргументом на користь того, що вітчизняне законодавство потребує удосконалення є те, що Україна ратифікувала Європейську хартію про місцеве самоврядування у 1997 році зобов'язавши держави, що її ратифікували, гарантувати політичну, адміністративну та фінансову незалежність місцевих органів влади. Вона передбачала, що принципи місцевого самоврядування повинні знайти відображення у внутрішньому законодавстві країн. Місцеві органи мають обиратися загальним голосуванням, а розподіл повноважень між рівнями врядування повинен ґрунтуватися на принципі субсидіарності. Основні принципи Хартії включені у статтю 140 Конституції України. Проте, Закон України «Про місцеві державні адміністрації», прийнятий у 1999 році, суперечить основним принципам самоврядування, тому що реальна адміністративна й фінансова влада

залишається у руках місцевих державних адміністрацій, що призначаються Президентом, і є незалежними від органів самоврядування. Відмітимо, що Національна асоціація агенцій регіонального розвитку (НААРР), спільно з Міністерством регіонального розвитку та будівництва України, організувала обговорення Концепції адміністративно-територіальної реформи, спрямованої на вирішення проблеми децентралізації та ефективності органів місцевого самоврядування.

На жаль, законопроекти, розроблені згідно з цими концепціями, не повністю узгоджені між собою. Проектом Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (№ 1313 від 10 січня 2008 р.) пропонується розширити повноваження органів місцевого самоврядування та вдосконалити механізми відповідальності (референдум, плебісцит, відкликання), тоді як у проекті Закону «Про засади державної регіональної політики», розробленому Міністерством регіонального розвитку та будівництва, пропонується створити систему органів дуже сумнівного характеру, як стосовно дотримання принципу субсидіарності, так і стосовно джерел фінансування. Водночас, проектом Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (№ 1311 від 10 січня 2008 р.) пропонується розширити компетенцію місцевих державних адміністрацій за рахунок інституцій місцевого самоврядування. У 2008 році Верховна Рада не прийняла жоден з цих законопроектів [31].

На нашу думку, міжбюджетні відносини, в основі яких лежить принцип від досягнутого не можна вважати ефективними. Нині дуже важливо зорієнтуватися і вибрати напрям в якому необхідно розвивати міжбюджетні відносини в умовах інтеграції до європейського простору.

Враховуючи викладене вище зауважимо, що міжбюджетні відносини в Україні дійшли до тієї точки від якої є два шляхи: взяти курс на децентралізацію, розширення ресурсної бази регіонів, ефективне казначейське обслуговування, оптимізацію правових відносин між бюджетами різних рівнів, покращення формульного підходу до надання трансфертів тощо або поглибити існуючі тенденції у цій сфері.

1. Тихомиров Ю.А. Право и социальное управление в развитом социалистическом обществе: Лекция.- М. – 1978.-20с.
2. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления.- М.: Юридическая литература, 1990.- 352с.
3. Тарангул В.Д. Правове регулювання міжбюджетних відносин в Україні. Автореферат на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук// Електронна версія: адреса розташування в мережі Інтернет: <http://www.lawbook.org.ua>
4. Сборник задач по общей теории статистики. Учебное пособие. / Под ред. Серга Л.К. – М.: Информационно-издательский дом «Филинь», 1999.-360 с.
5. “Про бюджетну систему Української РСР” Закон УРСР від 05.12.1990 р. № 512-ХІІ // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1991. – № 1. – С.3-10.
6. «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» ЗУ від 7.12.1990 р.№533-ХІІ // Електронна версія: адреса розташування в мережі Інтернет: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

7. «Про Державний бюджет України на 1992 рік» ЗУ від 18.06.1992 р, №2477-ХІІ// Електронна версія: адреса розташування в мережі Інтернет: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
8. «Про Державний бюджет України на 1993 рік» ЗУ від 09.04.1993 р, №3091-ХІІ// Електронна версія: адреса розташування в мережі Інтернет: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
9. «Про Державний бюджет України на 1994 рік» ЗУ від 01.02.1994 р, №3898-ХІІ// Електронна версія: адреса розташування в мережі Інтернет: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
10. «Про Державний бюджет України на 1995 рік» ЗУ від 06.04.1995 р, №126/95 – ВР // Електронна версія: адреса розташування в мережі Інтернет: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
11. Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про бюджетну систему Української РСР»: ЗУ від 29.06.1995, №253/95-ВР// Електронна версія: адреса розташування в мережі Інтернет: <http://www.rada.gov.ua>.
12. Конституція України. Конституція АРК: 3б. нормат. Актів. – К.: Юрінком Інтер, 1999.-96 с.
13. «Про Державний бюджет України на 1996 рік» ЗУ від 22.03.1996 р, №96/96-ВР// Електронна версія: адреса розташування в мережі Інтернет: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
14. «Про Державний бюджет України на 1997 рік» ЗУ від 27.06.1997 р, №404/97-ВР// Електронна версія: адреса розташування в мережі Інтернет: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
15. Про місцеве самоврядування: ЗУ від 21.05.1997 № 280/97-ВР// Урядовий кур'єр.-1997.-14 червня.- №107-108.-С11-20.
16. Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування. ЗУ від 15.07.1997 №452/97 // Електронна версія: адреса розташування в мережі Інтернет: <http://www.deputat.org.ua>.
17. «Про Державний бюджет України на 1998 рік» ЗУ від 30.12.1998 р, №796/97-ВР// Електронна версія: адреса розташування в мережі Інтернет: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
18. «Про Державний бюджет України на 1999 рік»: ЗУ від 31.12.1998. № 378 – ХІV // Електронна версія: адреса розташування в мережі Інтернет: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
19. Про місцеві державні адміністрації: ЗУ від 15.07.1997 № 586/ХІV // Електронна версія: адреса розташування в мережі Інтернет: <http://www.deputat.org.ua>.
20. «Про Державний бюджет України на 2000 рік» ЗУ від 17.12.2000 р, №2120-ІІІ// Електронна версія: адреса розташування в мережі Інтернет: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
21. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. №2542-ІІІ // Міжбюджетна реформа в Україні 2001 року. – К.: Парламентське видавництво, 2001.-232 с.
22. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30 .09.2001 № 749/2061 // Електронна версія: адреса розташування в мережі Інтернет: <http://www.deputat.org.ua>.
23. Про Державний бюджет України на 2001 рік: ЗУ від 07.12.2000 № 2129-ІІІ // Відомості ВРУ.-2001.-№2-3.- С.26-88.
24. «Про Державний бюджет України на 2003 рік» ЗУ від 26.12.2002 р, №380-ІV// Електронна версія: адреса розташування в мережі Інтернет: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
25. Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2004 // Електронна версія: адреса розташування в мережі Інтернет: <http://www.niss.gov.ua>.

26. ЗУ «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань» від 01.07.2004р.//Офіційний вісник України.-К., 2004.- №30. Ч.1.- С.154 - 158
27. Закон «Про державний бюджет України на 2004 рік»: окремі новели правового регулювання // Електронна версія: адреса розташування в мережі Інтернет: <http://www.justinian.com.ua>.
28. Смірнова Т.О., Вівчар О.Й. Фінансовий механізм міжбюджетних відносин як чинник макроекономічної стабілізації та стимулювання економічного зростання // Електронна версія: адреса розташування в мережі Інтернет: <http://www.nbuv.gov.ua>.
29. Основні напрямки бюджетної політики на 2007 рік// Електронна версія: адреса розташування в мережі Інтернет: <http://www.minfin.gov.ua>.
30. «Деякі питання врегулювання міжбюджетних відносин» Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2008 № 1157 // Електронна версія: адреса розташування в мережі Інтернет: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
31. Рекомендації щодо економічних та інституціональних реформ 2009. Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки // Електронна версія: адреса розташування в мережі Інтернет: <http://www.undp.org.ua>.

NORMATIVELY IS THE LEGAL PROVIDING OF ADJUSTING OF INTERBUDGETARY MUTUAL RELATIONS IN UKRAINE

Dorosh V.

Lutsk national technical university

It is reflected and it is selected normatively is the legal providing of adjusting of interbudgetary mutual relations in Ukraine in the conditions of transformation changes. Description of the socio-economic state of country is given. The possible ways of decision of financial conflicts are indicated in a budgetary sphere.

Keywords: interbudgetary relations, normatively is the legal providing, government control, the budgetary system, eurointegration processes, decentralizes.