

чення й підвищення рівня і якості життя територіальної громади. Позиціонування комунальної власності в Україні як економічної основи місцевого самоврядування обумовлене сучасним рівнем розвитку інституту місцевого самоврядування в країні й у першу чергу низьким рівнем фіскальної самостійності місцевих органів влади. Некомерційний характер природи комунальної власності не виключає можливості, а іноді й необхідності використання цього інституту з метою підвищення економічної ефективності комунальних господарських структур і одержання ними прибутку.

Проводячи сучасні дослідження зазначеного питання, доцільно здійснити аналіз розвитку комунальної форми власності в Україні, визначити основні тенденції розвитку власності територіальних громад у зарубіжних країнах, що дасть змогу ефективніше використовувати напрацьований досвід.

1. *Абалкин Л.И.* Многообразие видов собственности и управления / Л.И. Абалкин // ЭКО, 1996. – № 1. – С. 5. 2. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов. – К.: Атіка, 2007. – 39 с. 3. *Бондаренко Г.І.* Оцінка економічного потенціалу і ефективності використання комунальної власності: автореф. дис.... канд. екон. наук. 08.10.01. / Бондаренко Г. І. – Харків, 2006, 20 [1] с. 4. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. 5. *Ещенко П.С.* Сучасна економіка: навч. посібник / П.С. Ещенко, Ю.І. Палкін. – К.: ВШ, 2005. – 325 с. 6. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Мамут Л.С. [та ін.]. – М.: Наука, 1996. – 302 с. 7. *Ковешников Е.М.* Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. / Е. М. Ковешников. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – 247 с. 8. Музыка Л.А. Чи існують реальні суб'єкти права комунальної власності? / Л. Музыка // Право України 2002. – № 11. – С. 16-19. 9. Основи економічної теорії / Ю.В. Ніколенко [та ін.]. – К.: ЦДЛ, 2003. – 540 с. 10. *Рибалкін В.О.* Теорія власності. / В.О. Рибалкін, І.В. Лазня. – К.: Логос, 2000. – 279 с. 11. *Сментіна Н.В.* Ефективність управління комунальною власністю на базі впровадження оціночної діяльності (на прикладі міст Одеської області) : дис. канд. екон. наук. 08.02.03 / Сментіна Н. В. – Одеса, 2006. – 175 с.

Надійшла до редколегії 16.08.2010

I. Сагайдак, асп.

МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ – ІНСТРУМЕНТ ЗБАЛАНСУВАННЯ ДОХОДІВ І ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У статті досліджується роль міжбюджетних відносин у формуванні фінансових ресурсів місцевого самоврядування в Україні. Визначено шляхи подальшого реформування фінансових відносин між рівнями бюджетної системи. Проаналізовано міжбюджетні трансферти як головний інструмент збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів.

The following research deals with the features and essence of the interbudgetary relations in Ukraine, tries to found out the ways of rationalization and subsequent reformation of the financial relations which was folded between the levels of the budgetary system. This study analyses the interbudgetary transfers as the main instrument of the profits and charges balancing of the local budgets.

Ефективна організація відносин всередині бюджетної системи є одним з найважливіших і найскладніших завдань державних фінансів у кожній країні. Основними проблемами взаємовідносин між бюджетом центрального уряду і бюджетами органів місцевого самоврядування є перерозподіл бюджетних ресурсів, зумовлений об'єктивними відмінностями в рівнях соціально-економічного розвитку окремих територій та необхідністю фінансового вирівнювання з метою забезпечення конституційних гарантій населенню незалежно від місця його проживання. Міжбюджетні відносини є важливим чинником вирівнювання розвитку адміністративних територій, забезпечення однакових умов доступу громадян до суспільних послуг незалежно від місцезнаходження. Головним завданням стало створення механізму міжбюджетних відносин, який є основою ефективності бюджетів усіх рівнів у частині забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства.

В бюджетних системах демократичних країн бюджет центрального уряду і бюджети місцевих влад функціонують у межах єдиної бюджетної системи на основі розподілу повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування. Загальносвітовою тенденцією є розвиток і зміцнення інституту місцевого самоврядування та посилення його впливу на суспільні процеси.

Серед вітчизняних і зарубіжних вчених, чий науковий праці присвячені міжбюджетні відносини, варто назвати С.Буковинського, О.Василика, О.Кириленко, В.Кравченка, С.Слухая, І.Лютого, І.Луніну, В.Тропіну, О.Лилик, В.Опаріна, Т.Поляка, К.Павлюк, І. Сало, В.Федосова, Д.Черника та інших.

Метою статті є дослідження особливостей міжбюджетних відносин в Україні, виявлення шляхів оптимізації та подальшого реформування фінансових відносин, які склалися між рівнями бюджетної системи.

Для бюджетної системи України характерний високий рівень централізації бюджетних ресурсів, що свідчить про зосередження основних владних повноважень на рівні центрального уряду, нерозвиненість місцевого самоврядування і слабкість фінансової основи місцевих бюджетів. За останні роки, незважаючи на ухвалення низки програмних документів і нормативних актів, спрямованих на зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування, централізація бюджетної системи посилювалася.

У процесі організації бюджетної системи суб'єктами міжбюджетних відносин виступають ті органи влади й управління, до компетенції яких включені повноваження щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів.

Міжбюджетні відносини в Україні – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим і органами місцевого самоврядування щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України [6, с. 258].

Найважливішою передумовою існування міжбюджетних відносин є необхідність здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів усередині бюджетної системи, що, у свою чергу, спричинено розбіжностями між обсягами коштів, акумульованих у бюджетах різних рівнів і видів, та потребою в них.

Розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи як основа міжбюджетних відносин, проведене відповідно до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування. Проте розмежування доходів, здійснене на єдиних засадах для бюджетів відповідного рівня, не дає можливості збалансувати бюджети через значні відмінності у формуванні доходів, а також у складі та обсягах видатків бюджетів територіальних одиниць, що має об'єктивний характер і зумовлено:

- ✓ різним рівнем економічного розвитку господарських комплексів адміністративно-територіальних одиниць та їх спеціалізацією;
- ✓ різноманітністю природно-кліматичних умов;
- ✓ різним екологічним станом територій;
- ✓ особливостями розташування населених пунктів, зокрема адміністративних центрів;
- ✓ насиченістю шляхами сполучення;
- ✓ кількістю населення, його віковим складом;
- ✓ сформованою протягом тривалого історичного періоду мережею об'єктів соціальної і побутової інфраструктури та їх станом тощо.

В першу чергу на формування дохідної бази місцевих бюджетів впливає різний податковий потенціал регіонів та різна вартість послуг, що надають місцеві органи влади з огляду на відмінності адміністративно-територіальних одиниць, які мають різну потребу в коштах, що спрямовуються на підтримку соціально незахищених верств населення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери та інше.

В Україні частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету постійно зменшується, в той час, як частка видатків на місцеві бюджети залишається відносно стабільною, навіть тенденцією останніх років є зростання. Ця негативна тенденція значно обтяжує державний бюджет і є головною причиною необхідності термінової реформи бюджетної сфери (рис. 1).

З графіку видно, що у 1998 р. частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету складала – 45,7 %, а у видатковій частині зведеного бюджету – 48,1 %, це свідчить про те, що місцеві бюджети практично самостійно могли забезпечувати свої потреби. Різниця між доходами та видатками з кожним наступним роком збільшувалась і у 2007 р. частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету складала 26,5 %, а у видатковій частині зведеного бюджету – 42,7 %. Різниця є суттєвою і відображає тенденцію до щорічного збільшення обсягів міжбюджетних трансфертів, що надаються місцевим бюджетам у вигляді дотацій і субвенцій.

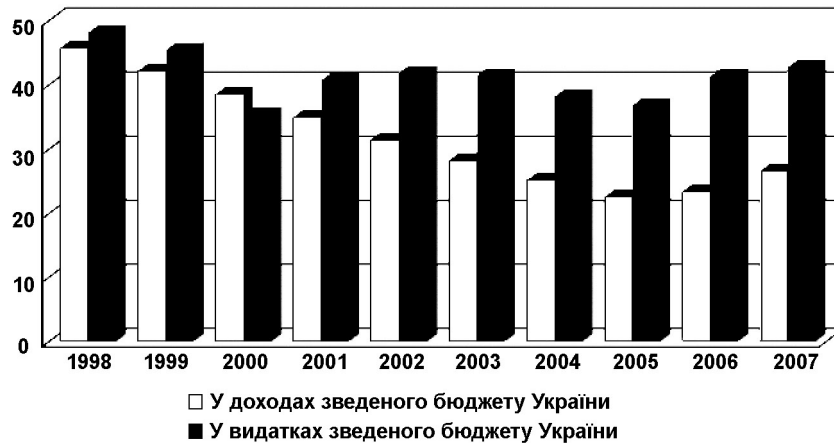


Рис. 1. Частка доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, у % на відповідний рік

За допомогою бюджетного регулювання досягається остаточне збалансування бюджетів одного рівня, яке неможливо провести лише шляхом розмежування їх доходів та видатків, тобто перерозподільних процесів у межах бюджетної системи шляхом надання фінансових ресурсів територіям обмежених фінансовими ресурсами у вигляді відрахувань із загальнодержавних доходів, міжбюджетних трансфертів та вилучення коштів у фінансово забезпечених територій у формі податків, обов'язкових платежів та передачі коштів з відповідних бюджетів до державного бюджету.

В міжбюджетних відносинах центральне місце посідають процедури бюджетного регулювання. У Бюджетному кодексі України метою регулювання міжбюджетних відносин визначено забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. Іншими словами, основною метою міжбюджетних відносин визнається проведення перерозподілу бюджетних ресурсів.

Мета регулювання міжбюджетних відносин – це забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами та бюджетними ресурсами, які мають забезпечувати виконання цих повноважень, тобто перерозподіл бюджетних ресурсів [6, с. 261].

Розподіл повноважень між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням значною мірою

впливають на організацію міжбюджетних відносин, зокрема, способи збалансування доходів і видатків бюджетів, вирівнювання бюджетної забезпеченості територій, що визначає розмежування доходів між рівнями бюджетної системи згідно з розподілом повноважень між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням. У світовій практиці використовують такі способи розмежування доходів [6, с. 261]:

- ✓ розподіл податків та інших доходів між бюджетами різних рівнів;
- ✓ розподіл надходжень від податків шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних часток податку в межах єдиної ставки оподаткування;
- ✓ встановлення територіальних надбавок до загальнодержавних податків на користь місцевого самоврядування;
- ✓ встановлення територіальних надбавок до місцевих податків на користь загальнодержавних органів влади.

Порівняння позитивних та негативних наслідків запровадження податкового розподілу, а також звернення до досвіду інших країн дає підставу стверджувати, що в цілому метод розмежування доходів між бюджетами є доцільнішим, ніж їх розподіл. Позитивного ефекту, який досягається при застосуванні методу податкового розщеплення, можна досягти, застосовуючи інші фінансові, у тому числі бюджетні, важелі. Насамперед, йдеться про формування фондів фінансового вирівнювання і підтримки місцевого самоврядування, які можна утворювати у складі державного бюджету.

Головним має стати визначення переліку податків, які потрібно закріпити за кожним рівнем управління, а отже, і за бюджетом, який йому відповідає. Загальнопоширеною була думка щодо недоцільності надання місцевим органам права збирати непрямі податки [8]. Багато заперечень висувалося з приводу надання права територіальним громадам самостійно встановлювати податок на прибуток, адже це призвело б до того, що менш забезпечені території прагнули б встановити цей податок з більшими ставками оподаткування, а забезпечені – навпаки, одержали б можливість стягувати податок від прибутку за меншими ставками. Наслідки запровадження такої системи – значна нерівномірність обкладання податками, яка призводить до непередбачуваної міграції робочої сили і капіталу. Тому важливо віднайти оптимальний баланс та єдину податкову політику для стимулювання розвитку територій.

Загалом рух бюджетних ресурсів у процесі міжбюджетних відносин відбувається переважно у формі міжбюджетних трансфертів, взаєморозрахунків, а також коштів бюджетів територіальних громад для виконання спільних проектів і програм.

Необхідність застосування міжбюджетних трансфертів випливає з того, що у державних фінансах, за даного розподілу податків та функцій між рівнями держави, виникають вертикальний та горизонтальний дисбаланси, які можуть бути подолані лише передачею коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів від державного бюджету до бюджетів нижчого рівня.

Трансферти загалом є важливою складовою частиною фінансових відносин суспільства. Більш того, оскільки фінансові відносини є відносинами з приводу руху грошових коштів між економічними суб'єктами у процесі економічної діяльності, які не характеризуються, на відміну від відносин обміну, безпосередньою еквівалентністю, саме трансферти являють собою основну форму руху фінансів як економічної категорії. Проте відносини з приводу трансфертів не обмежуються тільки грошовими потоками, як це загалом характерно для фінансових відносин, а можуть включати передачу цінностей у натуральному вигляді.

Трансферти характеризують процес передачі майнових цінностей між економічними суб'єктами на незворотній та безоплатній основі, за якого відбувається передача права власності на кошти. Цим вони докорінно відрізняються від кредитних відносин, які припускають зворотність та платність передачі коштів. Трансферти є інструментом фінансових відносин між основними економічними суб'єктами: а) між окремими домогосподарствами, б) між окремими фірмами, в) між домогосподарствами, фірмами, з одного боку, та державою, з іншого, д) між суб'єктами сектору державного управління [8, с. 22].

Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно та безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. [1, ст. 2, п. 25]

Міжбюджетні трансферти можуть бути класифіковані за різними критеріями.

За критерієм напрямку руху коштів, вони можуть бути вертикальними – трансферт відбувається між бюджетами різного рівня чи горизонтальними – між бюджетами одного рівня.

Поточні та капітальні, якщо критерієм є частина бюджету, до якої зараховуються міжбюджетні трансферти.

За способом зарахування коштів до бюджету трансферти є прямими, коли кошти чи майно перераховуються прямо на баланс чи непрямыми – передача територіальним органам влади права на надходження

від певних національних податкових платежів чи часток від них у рамках податкових розщеплень.

Непрямі міжбюджетні трансферти залежно від їхньої натуральної форми можна поділити на грошові та реальні [1, с. 25]:

Непрямі грошові міжбюджетні трансферти мають місце, якщо одна одиниця державного сектору бере на користь іншої фінансові зобов'язання щодо третьої сторони (наприклад, гарантії з кредитів) або надає іншій стороні права щодо отримання надходжень, відмовляючись від них цілком або частково (наприклад, розщеплені податки).

Непрямі грошові міжбюджетні трансферти мають місце, якщо одна одиниця державного сектору бере на користь іншої фінансові зобов'язання щодо третьої сторони (наприклад, гарантії з кредитів) або надає іншій стороні права щодо отримання надходжень, відмовляючись від них цілком або частково (наприклад, розщеплені податки).

Непрямі реальні міжбюджетні трансферти виникають тоді, коли одна одиниця сектору державного управління реально виконує зобов'язання за іншу без повної компенсації витрат. В економічній літературі таке явище отримало назву "непрофінансовані видаткові мандати" [8]. Тобто одержувач міжбюджетних трансфертів (як правило, це вищий рівень держави) утримується від безпосереднього виконання завдання, перекладаючи його на місцеве самоврядування, які внаслідок цього стають подавцями міжбюджетних трансфертів. Як правило, ці трансферти є примісовими, оскільки видаткові мандати визначаються законодавством.

Міжбюджетні трансферти можна класифікувати і за джерелами надходження. Джерелами міжбюджетні трансферти можуть виступати кошти державного бюджету і державних міністерств та відомств, цільових фондів, кошти бюджетів урядів інших рівнів держави.

Трансферти можна класифікувати за способом формування трансфертного фонду. Трансфертний фонд може формуватися як:

- ✓ процентні відрахування від певного контингенту доходів відповідного бюджету;
- ✓ щорічні бюджетні асигнування;
- ✓ обсяг видатків бюджетів нижчого рівня, які компенсуються урядом вищого рівня.

Найбільш загальним критерієм класифікації є поділ трансфертів за наявністю обмеження сфери їх використання. Основними типами грантів за таким критерієм є загальні та цільові. Загальні міжбюджетні трансферти характеризуються тим, що отримані згідно певних критеріїв кошти можуть використовуватися на будь-яку законну мету місцевих органів влади без жодних обмежень. Цільові міжбюджетні трансферти передбачають широке чи вузьке обмеження сфери використання коштів.

Законодавством України передбачено такі види трансфертів бюджетам місцевого самоврядування [7, с. 331]:

1. Трансферти з державного бюджету України:
 - ✓ дотації для фінансування делегованих державних повноважень бюджету Автономної Республіки Крим, області, районним бюджетам та бюджетам міст обласного значення;
 - ✓ субвенції на фінансування спеціальних соціальних послуг, які держава надає населенню;
 - ✓ субвенції на компенсацію втрат доходів бюджетів органів самоврядування на виконання їхніх повноважень внаслідок надання встановлених державою пільг;
 - ✓ цільові субвенції на виконання інвестиційних проектів;
 - ✓ субвенції на виконання містом Києвом функцій столиці України;

✓ цільові субвенції для районів, які згідно із законами України визначено зоною надзвичайної екологічної ситуації;

✓ субвенції на виконання містом Севастополем функцій головної військово-морської бази України та компенсації втрат, пов'язаних з розміщення військової бази іноземної держави;

✓ інші субвенції.

2. Трансферти між бюджетами самоврядування:

✓ субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідації негативних наслідків діяльності таких об'єктів;

✓ субвенції на виконання власних повноважень територіальних громад міст, селищ і сіл;

✓ цільові субвенції на виконання інвестиційних проектів;

✓ інші субвенції.

3. Дотації для фінансування делегованих державних повноважень бюджету Автономної Республіки Крим, обласним, районним бюджетам та бюджетам міст обласного значення.

Розглянемо деякі види міжбюджетних трансфертів, які потребують найбільшої уваги та визначимо шляхи їх вдосконалення.

Цільові субвенції на виконання інвестиційних проектів в Україні є досить непрозорими. Призначення цих трансфертів є головним джерелом капітальних видатків на місцевому рівні. Однак в отриманні цих коштів немає прогнозованості та має місце тенденція до їх надання багатшим регіонам. Оскільки немає впевненості щодо отримання навіть мінімальної суми певного конкретного року, місцеві органи влади не можуть планувати інвестиції та модернізацію і через це не мають реального плану розвитку території.

Необхідно підвищити ефективність, прозорість і справедливість системи капітальних субвенцій. Як перший крок до досягнення цієї мети уряд повинен забезпечити законодавчу базу для стабільної системи субвенцій на виконання інвестиційних проектів, що надаватимуться на підставі певних критеріїв. Крокami у вдосконаленні субвенції на виконання інвестиційних проектів можуть стати:

✓ створення інвестиційного фонду місцевого бюджету для втілення соціально-економічних проектів, який буде наповнюватися відсотково до загального фонду місцевого бюджету.

✓ запровадження трансфертів областям, районам і містам на капітальні інвестиції, сума яких буде визначена згідно з пропорційним розподілом фінансових ресурсів між територіальними одиницями на підставі густоти населеності територій. Інвестиції мають бути спрямовані у модернізацію інфраструктури та покращення інвестиційної привабливості території.

✓ впровадження програми обов'язкового стратегічного планування інвестиційних програм місцевих органів влади з запровадженням обов'язкового громадського звітування.

Найважливішим видом міжбюджетних трансфертів є дотація вирівнювання, яка має забезпечувати рівномірний баланс між видатковою та дохідною частинами місцевого бюджету. Незважаючи на велику кількість множників і коефіцієнтів, які додавалися до формули дотації вирівнювання протягом кількох останніх років, однією з найбільших проблем дотації вирівнювання є низька прогнозованість і прозорість та щорічне збільшення залежності місцевих бюджетів від центрального. У 1995 р. частка дотацій вирівнювання у видатковій частині місцевих бюджетів становила 5 %, а вже у 2007 р. – 22,2 %, що є показником щорічного збільшення залежності місцевих бюджетів від державного.

Загалом необхідність змін у сфері міжбюджетних відносин є очевидною і ціною зволікання є щорічний дефіцит державного бюджету через те, що темпи росту видаткової частини бюджету щорічно збільшуються порівняно з дохідною. Важливим кроком у напрямку вдосконалення бюджетної системи має стати децентралізація влади і делегування додаткових функцій з управління економічним розвитком органам місцевого самоврядування, ліквідація значних диспропорцій і підвищення рівнів соціально-економічного розвитку регіонів, забезпечення державних соціальних стандартів та гарантій соціального захисту населення, незалежно від економічних можливостей територій. Аналізуючи фінансову політику України за роки незалежності, не можна не помітити її спрямування до бюджетної децентралізації. Це закріплено в Конституції України та Європейській хартії про місцеве самоврядування. Але механізм адаптації нової моделі з наданням більшої самостійності місцевим бюджетам дуже тяжкий та потребує заміни старої нормативно-правової бази на нову, стратегічних змін у бюджетній та податковій політиці. Головним завданням уряду має стати розробка дієвого механізму передачі місцевим органам самоврядування повноважень, які б дали можливість більш самостійно наповнювати дохідну частину місцевого бюджету та сформувати ефективну видаткову частину. В свою чергу, це має стати визначальним фактором соціально-економічного розвитку регіонів, а головне має підвищити рівень соціальних стандартів, адже місцеві бюджети першочергово спрямовані на виконання соціальних цілей, тому питання бюджетної реформи є нагальним та невідкладним.

1. Конституція України від 28 червня 1996 року, №254/96-ВР. 2. Закон України "Про Державний бюджет України на 2009 рік" від 26 грудня 2008 року № 835-VI. 3. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року N 280/97-ВР. 4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, ратифіковано Законом України "Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування" N 280/97-ВР. 5. Луїна І.О. Державні фінанси України в перехідний період. – Харків: Форт, 2000. 6. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с. 7. Сунцова О.О. Місцеві фінанси – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 488 с. 8. Слухай С.В. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах від теорії до реалії. Монографія. – К: "Артек", 2002. – 288 с.

Надійшла до редколегії 16.08.2010

М. Мякий, асп.

ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНА КРИЗА В УКРАЇНІ ЯК ФАЗА МОНЕТАРНОГО ЦИКЛУ

У статті досліджується розвиток фінансово-економічної кризи в Україні 2008-2009 рр. як фази монетарного циклу. Вивчаються недоліки економічної політики та пропонуються дієві заходи для оздоровлення економіки.

Evolution of 2008-2009 financial crisis in Ukraine as a phase of monetary cycle is studied. Shortcomings of economic policy are analyzed, and efficient approach is proposed instead.

Сьогоднішня криза в Україні та світі вражає своєю швидкістю та глибиною. Розпочавшись у США влітку 2007 р., вже через рік вона стала глобальною, захопивши більшість країн світу. В Україні спад економіки був

одним з найбільших в світі: так у 4 кв. 2008 р. ВВП впав на 8.0 % р/р, у 1 кв. 2009 р. – на 20.3 % р/р, а у 2 кв. 2009 р. – на 17.8 % р/р.