

3. *Лацак В. В.* Удосконалення системи прямого оподаткування в Україні // *Фінанси України*. — 2004. — № 11. — С. 26—32.

4. *Соколовська А. М.* Податкова система держави: теорія і практика становлення. — К.: Знання-Прес, 2004. — 454 с.

5. Статистичний щорічник України за 2007 рік / Держкомстат України; За ред. О. Г. Осауленка; Відп. за вип. П. П. Забродський. — К.: Техніка, 2008. — 572 с.

6. *Телішук М. М.* Актуальні проблеми співвідношення прямих і непрямих податків // *Фінанси України*. — 2001. — № 2. — С. 29—40.

7. *Шаблиста Л. М.* Податки як засіб структурної перебудови економіки. — К.: Інститут економіки НАНУ, 2000. — 218 с.

8. *Шевчук В. О., Римарська Р. Ю.* Уніфікація податкових систем країн європейського союзу як критерій поглиблення інтеграції // *Фінанси України*. — 2007. — № 12. — С. 49—59.

Стаття надійшла до редакції 26.11.2008

УДК: 336.711.6

**А. Є. Буряченко**, канд. екон. наук, доцент,  
ДВНЗ «Київський національний економічний  
університет імені Вадима Гетьмана»

## **ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ФІНАНСОВОГО НОРМАТИВУ БЮДЖЕТНОЇ ЗАБЕЗПЕЧЕНОСТІ**

Розглядається необхідність застосування нового підходу до визначення фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, що дасть можливість гарантувати населенню різних адміністративно-територіальних одиниць якісні бюджетні послуги.

**КЛЮЧОВІ СЛОВА:** бюджетна система, міжбюджетні відносини, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, корегувальні коефіцієнти.

Міжбюджетні відносини — це форма взаємозв'язків і взаємозалежностей між окремими ланками системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами та державним бюджетом України. Міжбюджетні взаємовідносини є головним елементом системи міжурядових фінансових відносин в державі. На сьогодні розв'язання проблем міжбюджетних відносин є актуальним питанням для чіткої та стабільної діяльності бюджетної системи України.

Головною функцією органів місцевого самоврядування є створення передумов, які забезпечують необхідні соціальні умови життєдіяльності населення, що проживає на даній території. Держава ж повинна так будувати свою бюджетну систему, щоб це дозволяло справедливо розподілити доходи бюджету між адміністративно-територіальними одиницями державного устрою України та особами, що проживають на цих територіях.

У зв'язку з переходом України до ринкових умов господарювання органи місцевого самоврядування постійно порушують питання про потребу фінансового забезпечення покладених на них чинним законодавством функцій та обов'язків, а також про справедливий розподіл фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними об'єднаннями. При цьому одні з них виступають за формування місцевих бюджетів на базі нової ідеології, тобто «знизу вверх», убаваючи в ній шлях виходу з фінансової кризи. Інші ж, навпаки, наполягають на підвищенні дотацій своїм територіям з державного бюджету.

Пошуки відповіді на питання, за якою схемою мають формуватися місцеві бюджети, приводять до розуміння об'єктивної необхідності залучення органів місцевого самоврядування до загальної системи формування нових економічних відносин, що уможливить реалізацію стратегічних цілей та забезпечення соціальної переорієнтації економіки.

Вивченню питання справедливого розподілу фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями та, відповідно, їх населенням приділяють увагу відомі фахівці, такі як М.Я. Азаров [1], Н.А. Бак [2], О.В.Бречко [3], С.О. Левицька [8], Ц.Г. Огонь [9], Л.Л. Тарангул [10] та ін. У своїх працях вони досить змістовно розглядають напрями реформування міжбюджетних відносин в Україні, досліджують дію фінансового механізму на місцевому рівні. Проте поза увагою залишилось питання щодо обґрунтування підходів до визначення фінансового нормативу бюджетної забезпеченості. Тож — саме цій українській актуальній проблемі присвячено дану статтю.

Розмежування видатків за ланками бюджетної системи має на меті гарантування стабільного та об'єктивного порядку здійснення видатків для забезпечення бюджетними послугами, підвищення відповідальності за своєчасність та якість їх надання. Ситуацію, що існувала до ухвалення Бюджетного кодексу, коли з державного бюджету утримувались дитячі садки, а з місцевих бюджетів фінансувались органи податкової адміністрації, суди та інші установи, що мають утримуватися державою, не можна

вважати оптимальною і відповідальною. Такий порядок не відповідає принципам місцевого самоврядування та не сприяє ефективному витрачання коштів.

З ухваленням Бюджетного кодексу у розрахунках обсягу видатків місцевих бюджетів базовим показником став норматив бюджетної забезпеченості. Цей документ установлює фінансовий норматив бюджетної забезпеченості як гарантований державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів [4, с. 4]. Варто наголосити, що з цього законодавчого положення випливає головне призначення цих нормативів — справедливий розподіл міжбюджетних трансфертів.

Також Бюджетним кодексом (ст. 94) закріплюються основні вимоги щодо нормативу бюджетної забезпеченості: він використовується для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів; визначається діленням загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг тощо; загальний обсяг фінансових ресурсів, що спрямовується на виконання бюджетних програм місцевими бюджетами, розподіляється між видами видатків відповідно до пріоритетів бюджетної політики держави; для його розрахунку може передбачатися обсяг нерозподілених видатків, який об'єднує види видатків на ті повноваження, установлення нормативів за якими є недоцільним [4].

Особливості застосування коригувальних коефіцієнтів фінансових нормативів бюджетної забезпеченості закріплені в ст. 95 Бюджетного кодексу і мають ураховувати відмінності у вартості надання соціальних послуг залежно від кількості населення та споживачів соціальних послуг, соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших характерних ознак адміністративно-територіальних одиниць.

Як свідчить практика, виконання формульних розрахунків під час складання проектів місцевих бюджетів, різноманітність місцевих умов вимагає застосування більшого спектра коригувальних коефіцієнтів. Ідеться, зокрема, про такі з них, що дають змогу коригувати бюджетні видатки залежно від низки чинників: щільності населення, ступеня урбанізації, особливостей природно-кліматичних умов тощо. Без таких нормативів практично неможливо об'єктивно визначити видатки всіх місцевих бюджетів.

Порівняння узагальнених нормативів бюджетної забезпеченості із середніми фактичними видатками місцевих бюджетів за кожним напрямом витрачання коштів дозволяє дійти висновку, що загалом ці групи видатків місцевих бюджетів мають скоротитися. Це має відбутись у результаті уточнення розподілу видатків між державним і місцевими бюджетами, а також завдяки виконанню завдань з раціоналізації мережі бюджетних установ і доведення її до оптимального рівня, запровадженню ринкових механізмів фінансування соціально-культурних заходів, ощадливому витрачання бюджетних коштів.

З огляду на нерівність умов у різних населених пунктах існує нагальна потреба в їх диференціації виходячи з чисельності населення, адже абсолютні розміри видатків загалом визначаються саме цим параметром.

Якщо узагальнені нормативи бюджетної забезпеченості враховують вартість надання основних соціальних послуг за бюджетні кошти у розрахунку на душу населення, то коригуючі коефіцієнти відображають відмінності у вартості надання цих послуг різними категоріями територіальних громад, насамперед залежно від їхнього місцезнаходження — у сільській чи міській місцевості.

Безумовно, розробка нормативів бюджетного забезпечення на одну людину — це суттєвий крок до прозорості бюджетного процесу в Україні. Проте такий порядок формування доходів місцевих бюджетів має і певні недоліки, а саме: недостатнє економічне обґрунтування розрахунку нормативів на одного мешканця; значна різниця між фактичними та нормативними видатками; недосконалий порядок формування видатків місцевих бюджетів і диференціація нормативів бюджетної забезпеченості, адже для гарантування певного рівня споживання суспільних послуг різні адміністративно-територіальні одиниці потребують різних витрат у розрахунку на душу населення; складність їх застосування для різних рівнів бюджетної системи.

Отже, на наше переконання, у розрахунку нормативів бюджетної забезпеченості треба врахувати такі соціальні показники: забезпеченість адміністративно-територіальної одиниці висококваліфікованими кадрами відповідних професій (лікарі, педагоги тощо); норми забезпечення продуктами харчування, товарами широкого вжитку, послугами та ін. Крім того, норматив бюджетної забезпеченості має бути скоригований вартісним показником рівня забезпечення соціальних потреб, який розраховується як сума соціальних норм, помножена на їх вартісну оцінку. Нормативи бюджетної забезпеченості мають визначатись окремо за кож-

ним з видів суспільних послуг, що в кінцевому результаті сприятиме обґрунтованому розподілу фінансових ресурсів.

Слід також, на нашу думку, переглянути коригувальні коефіцієнти. На даний час застосовуються коригувальні коефіцієнти, диференційовані залежно тільки від чисельності населення, утім для повного врахування місцевих умов цього недостатньо. Тому треба ввести цілу систему коригувальних коефіцієнтів, які б характеризували відхилення рівня цін від середнього за країною, відмінності у вартості споживчого кошика, відхилення рівня середньої заробітної плати від середньозваженої за країною. Також мають застосовуватися коефіцієнти, які б ураховували демографічні особливості: кількість працездатного до загального населення, віковий стан тощо. Необхідно застосовувати коефіцієнт, що характеризував би розбіжності у витратах для надання суспільних послуг у міській і сільській місцевостях. Крім того, є потреба в провадженні індивідуальних коефіцієнтів, що обчислювалися б на основі глибокого аналізу природно-кліматичних, екологічних умов та інших особливостей, якщо вони викликають розбіжності у витратах для надання суспільних послуг.

Нормативи бюджетної забезпеченості та корегувальні коефіцієнти доцільно щороку встановлювати законом про Державний бюджет України на поточний рік та, відповідно, рішеннями про затвердження місцевих бюджетів. Причому такі нормативи мають бути законодавчо визначені з урахуванням найважливіших об'єктивних чинників, що впливають на розмір бюджетних видатків. З огляду на це місцеві ради слід наділити повноваженнями щодо встановлення та узгодження щорічних нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів.

Справді, процес установа мінімального рівня соціальних потреб вельми складний і трудомісткий, зважаючи на те що проблема визначення гарантованих державою мінімальних соціальних послуг є більш політичною ніж фінансовою. Проте питання наукового обґрунтування реальних нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів постійно має бути в центрі уваги економістів та фінансових працівників, оскільки це безпосередньо стосується обсягу і якості бюджетних послуг, що надаються населенню відповідною адміністративно-територіальною одиницею.

І певні кроки в цьому напрямі робляться. В урядових документах уже не раз зазначалося, що розрахунки місцевих бюджетів будуть провадитись на основі соціальних стандартів, тобто на перший план вийдуть показники забезпеченості населення відпо-

відними бюджетними послугами. Отже, головним індикатором задоволення місцевих потреб стане система кількісних та якісних ознак стану та розвитку місцевої громади, що також стимулюватиме місцеві органи влади до розширення бази податкових надходжень та підвищення рівня самофінансування.

### **Література**

1. *Азаров М. Я.* Роль органів місцевого самоврядування у вирішенні питань соціально-економічного розвитку // *Фінанси України*. — 2007. — № 3. — С. 3—11.
2. *Бак Н. А.* Регулювання міжбюджетних відносин як складова бюджетного регулювання // *Фінанси України*. — 2002. — № 5. — С. 54—57.
3. *Бречко О. В.* Фінансовий механізм державного регулювання економіки регіону (на прикладі Тернопільської області). Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.02.03 / О. В. Бречко; Київ. нац. екон. ун-т. — К., 2004. — 20 с.
4. Бюджетний кодекс України. — К.: АТІКА, 2002. — 41 с.
5. Бюджетний процес і міжбюджетні відносини на рівні місцевих бюджетів району: Навч. посіб. / С. І. Мельник, В. Серск, С. Б. Ільїних та ін. — К.: Міленіум, 2003. — 266 с.
6. Виконання місцевих бюджетів на основі положень Бюджетного кодексу України: Навч. посіб. / С. І. Мельник, С. Б. Ільїних, І. Ф. Щербина та ін. — К.: Міленіум, 2002. — 280 с.
7. *Капаєва Л. М., Лях М. С.* Фінансове право: Навч. посіб. — К.: Центр навч. літ., 2004. — 248 с.
8. *Левицька С. О.* Впровадження програмно-цільового методу формування бюджетів // *Фінанси України*. — 2004. — № 6. — С. 33—37.
9. *Огонь Ц. Г.* Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації // *Фінанси України*. — 2006. — № 1. — С. 3—13.
10. *Тарангул Л. Л.* Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика): Монографія. — Ірпінь: Акад. ДПС України, 2003. — 286 с.
11. Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом: Навч. посіб. / Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні». — К.: RTI International, 2005. — 56 с.

Стаття надійшла до редакції 14.11.2008