

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра фінансів

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

«Система регулювання міжбюджетних відносин»

Студента 2 курсу, 2м групи,
спеціальності 072
«Фінанси, банківська справа та страхування»
спеціалізації «Державні фінанси»

Вороніної Еліни
Олексіївни

Науковий керівник
д.е.н., професор

Козарезенко
Людмила
Володимирівна

Гарант освітньої програми
завідувач кафедри фінансів,
заслужений діяч науки і техніки України
д.е.н., професор

Чугунов Ігор
Якович

Київ 2018

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН.....	5
1.1. Сутність системи регулювання міжбюджетних відносин.....	5
1.2. Види та форми міжбюджетних відносин.....	12
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ РЕАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ.....	18
2.1. Розмежування доходів і видатків між державним та місцевими бюджетами, їх законодавче регулювання.....	18
2.2. Бюджетні трансферти як основний інструмент регулювання міжбюджетних відносин.....	31
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН.....	37
3.1. Стратегічні напрямки реформування системи регулювання міжбюджетних відносин.....	37
3.2. Можливість адаптації зарубіжного досвіду при вирішенні проблем в системі регулювання міжбюджетних відносин.....	41
ВИСНОВКИ.....	48
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	51
ДОДАТКИ.....	60

ВСТУП

Актуальність теми. Сьогодні Україна знаходиться на стадії трансформації національної економіки. Відбувається демократизація суспільного життя, що спричиняє перенесення досить значного обсягу витрат, що здійснюються державою, на рівень адміністративно-територіальних одиниць. Місцеві бюджети являються вирішальним фактором розвитку регіону і є фінансовою базою органів місцевого самоврядування. Самостійність та незалежність органів місцевого самоврядування є однією з досить важливих передумов розвитку демократичної держави. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами. Нині проблема формування доходів та фінансування витрат місцевих бюджетів є особливо гострою та актуальною, адже обраний нашою країною стратегічний курс на європейську інтеграцію потребує теоретичного переосмислення і практичного дослідження джерел доходів та напрямів видатків бюджетів муніципалітетів, а світова фінансова криза вимагає зваженого підходу до використання інструментарію міжбюджетного фінансового вирівнювання.

Дослідженням проблемних аспектів забезпечення вдосконалення механізму надання міжбюджетних трансфертів займалися такі фахівці як: І. Я. Чугунов, Л.В. Лисяк, І. В. Запатріна, Т. М. Боголіб, В. В. Глущенко, Н. В. Корень, І. О. Луніна та інші. Виходячи з напрацювань перелічених вчених та їх публікацій з цієї проблематики, слід зазначити, що проблеми використання процедур фінансового вирівнювання з метою збалансування доходів і витрат місцевих бюджетів до цього часу не вирішені та потребують подальшого дослідження.

Актуальність і практичне значення питань щодо дослідження ролі міжбюджетних трансфертів у забезпеченні виконання місцевих бюджетів

України зумовили вибір теми дипломної роботи, її мету, структуру та завдання.

Метою дипломної роботи є науково-теоретичне обґрунтування та визначення шляхів вдосконалення механізму надання міжбюджетних трансфертів.

Досягнення цієї мети зумовило необхідність вирішення таких основних **завдань**:

- визначити сутність системи регулювання міжбюджетних відносин;
- дослідити види та форми міжбюджетних відносин;
- обґрунтувати особливості розмежування доходів і видатків між державним та місцевими бюджетами, їх законодавче регулювання;
- дослідити бюджетні трансфerti як основний інструмент регулювання міжбюджетних відносин;
- визначити стратегічні напрямки реформування системи регулювання міжбюджетних відносин;
- виявити можливість адаптації зарубіжного досвіду при вирішенні проблем в системі регулювання міжбюджетних відносин.

Об'єктом дослідження є система міжбюджетних трансфертів та забезпечення вдосконалення механізму їх надання.

Предметом дослідження є особливості вдосконалення механізму надання міжбюджетних трансфертів в Україні.

Методологічною основою проведеного дослідження є фундаментальні положення економічної теорії з проблем функціонування місцевих бюджетів, викладені у працях вітчизняних та зарубіжних учених. Загальний підхід до визначення суті предмету дослідження базується на основі системного аналізу.

Інформаційну основу дипломної роботи становлять Конституція України, законодавчі та нормативно-правові акти Верховної Ради України, Бюджетний кодекс України, дані Офіційного сайту Державної казначейської

служби України. У роботі також використано монографічні, періодичні видання, матеріали науково-практичних конференцій.

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

1.1. Сутність системи регулювання міжбюджетних відносин

Механізм регулювання міжбюджетних відносин відіграє ключову роль у соціально-економічному розвитку країни та регіонів. Він визначає пропорції розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи та дозволяє державі вирішувати різні питання соціально-економічного характеру, досягати намічених цілей в економічному зростанні. На сьогодні існуюча в Україні модель міжбюджетних відносин є неефективною у зв'язку з наявністю таких проблем, як посилення диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів, недостатня фінансова забезпеченість місцевих бюджетів, їх значна залежність від фінансової допомоги з боку держави, неузгодженість інтересів органів державної влади та місцевого самоврядування, незацікавленість місцевих органів влади в нарощуванні власних доходів і розвитку територій.

Одним із фінансових методів державного регулювання соціально-економічного розвитку окремих територій є регулювання міжбюджетних відносин. Міжбюджетні трансферти в Україні є основною формою реалізації міжбюджетних відносин і спрямовані на збалансування та вирівнювання фінансової спроможності відповідних бюджетів [6, с. 65].

Для оцінки впливу міжбюджетних відносин на бюджетний потенціал регіону, зупинимось на аналізі існуючих в літературі підходів до визначення сутності міжбюджетних відносин та механізму їх функціонування. Зазначимо, що міжбюджетні відносини протягом свого існування були темою для дискусії вчених різних країн. Тому спробуємо дослідити сутність

міжбюджетних трансфертів та розглянути позиції різних авторів на це поняття (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Підходи до з'ясування змісту поняття міжбюджетних трансфертів в економічній літературі

Номер п/п	Автор, джерело	Визначення поняття
1.	Бюджетний кодекс	У Бюджетному кодексі України (ст. 81) міжбюджетні відносини тлумачаться як відносини між державою та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень.
2.	Є. О. Балацький	Міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно й безповоротно передаються від одного бюджету до іншого у формі дотації вирівнювання, субвенції, коштів, що передаються до державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів а також дотацій інших видів.
3.	Т. Г. Барабаш	Міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого, в Україні вони є основною формою реалізації міжбюджетних відносин і спрямовані на збалансування та вирівнювання фінансової спроможності відповідних бюджетів.
4.	І. С. Волохова	Міжбюджетні трансферти – це важлива складова міжбюджетних відносин, що безпосередньо впливає на забезпеченість громадян суспільними послугами, вирівнювання рівня бюджетної забезпеченості, виконання важливих економічних і соціальних програм.
5.	В. Г. Дем'янишин	Міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.
6.	О. В. Заброцька	Міжбюджетні трансферти – це основний інструмент механізму міжбюджетних відносин, який передбачений чинним законодавством України і використовується задля досягнення збалансування бюджетів різного рівня.

Джерело: розроблено автором на основі даних [1; 8 с. 98; 10 с. 18; 18 с. 112; 21 с. 67; 28 с. 102].

Так, загалом, погляди вітчизняних вчених щодо сутності міжбюджетних відносин та цілей регулювання зводяться до такої спільної думки: міжбюджетні відносини у широкому розумінні розглядаються як

взаємовідносини між органами влади і управління різних рівнів з питань розподілу дохідних та видаткових повноважень з метою досягнення збалансованості бюджетів з урахуванням державних та регіональних програм соціально-економічного розвитку і наявного на їх територіях фінансово-бюджетного потенціалу [22, с. 86].

Огляд наукової літератури з питань міжбюджетних відносин [30, с. 127] свідчить про різноманітність поглядів щодо визначення їх сутності, які узагальнено за такими аспектами: фінансовий, економічний, організаційний, правовий, політичний та регулятивний (рис. 1.1).

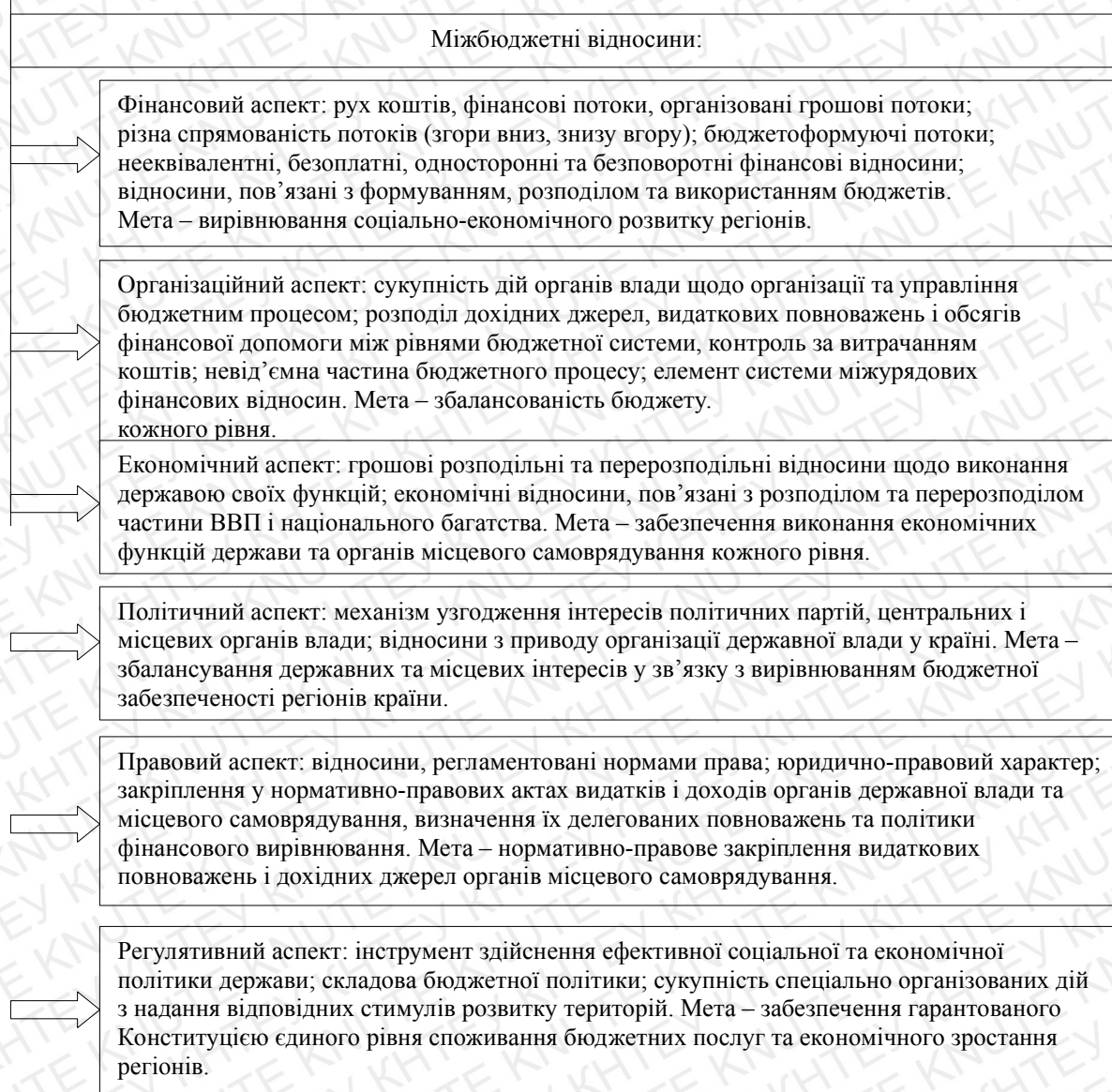


Рис. 1.1. Узагальнення підходів до визначення сутності міжбюджетних відносин у науковій літературі

Джерело: розроблено автором на основі даних [37, с. 14].

У кожному з виділених аспектів міжбюджетні відносини розглядаються з певної точки зору, визначаються їх відмінні ознаки. На нашу думку, міжбюджетні трансфери – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Таким чином, категорія «міжбюджетні відносини» має двосторонній зміст: з одного боку – це система розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів між ланками бюджетної системи держави з метою збалансування диспропорцій в соціально-економічному розвитку регіонів, з другого – це відносини між органами державної влади та місцевого самоврядування відносно розподілу повноважень та обов'язків.

Міжбюджетні відносини виникають в будь-якій державі, що має адміністративно-територіальний поділ, але реалізуються на основі різних принципів. Унітарним бюджетним системам властивий високий рівень централізації бюджетних коштів, незначний обсяг бюджетних прав нижчих органів влади. Федеративні бюджетні системи, навпаки, характеризуються високим ступенем самостійності територіальних бюджетів при дотриманні єдності загальнодержавних інтересів. В цілому, при визначенні сутності міжбюджетних відносин вони, як правило, ототожнюються з поняттями «бюджетне регулювання», «фінансове (бюджетне) вирівнювання» та «бюджетний федералізм» [32, с. 101].

Зазвичай під терміном «бюджетне регулювання» науковці розуміють надання коштів з Державного бюджету України до бюджету Автономної республіки Крим, бюджетів областей і міст Києва з метою збалансування доходів і видатків кожного бюджету. Тобто розглядаються лише взаємовідносини між Державним бюджетом та регіональними бюджетами, що значно обмежує коло учасників міжбюджетних відносин [39, с. 87]. Мета бюджетного регулювання, на їх думку, полягає у забезпеченні необхідними коштами соціально-економічного розвитку та соціального захисту населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

В основу міжбюджетних відносин ставить бюджетне регулювання і професор І. С. Волохова. На думку І. С. Волохової, міжбюджетні відносини – це відносини між ланками бюджетної системи України, пов’язані з перерозподілом бюджетних коштів з метою збалансування обсягів видатків органів влади різних рівнів, обумовлених законодавчо наданими повноваженнями та делегованими функціями, та їх доходами [18, с. 21].

Аналогічної думки притримується і український науковець І.О. Луніна, яка визначає міжбюджетні відносини як систему розподілу повноважень між державою і місцевим самоврядуванням щодо видаткового спрямування та дохідних джерел належних їм бюджетів [44, с. 321].

Термін «фінансове вирівнювання» запозичений із зарубіжної практики регулювання бюджетних відносин у деяких країнах фінансовим вирівнюванням вважається сукупність інструментів і заходів, за допомогою якої усуваються фіскальні дисбаланси шляхом перерозподілу фінансових ресурсів по вертикалі бюджетної системи і горизонталі між адміністративно-територіальними одиницями.

Подальший розвиток теорії і практики фінансового вирівнювання безпосередньо пов’язаний з поняттями вертикальної та горизонтальної збалансованості бюджетів [46].

Вертикальний дисбаланс обумовлений невідповідністю надходжень від податків за оптимальними ставками та коштами, необхідними для надання послуг оптимальної якості на певних рівнях бюджетної системи. Відтак, вертикальне вирівнювання покликане забезпечити створення умов, за яких бюджетні доходи будуть відповідати повноваженням за витратами органів місцевого самоврядування кожного рівня. Цього можна досягти через перерозподіл обов’язків щодо надання суспільних послуг між різними рівнями органів влади та управління.

Горизонтальне фінансове вирівнювання покликане скоротити розрив між зобов’язаннями органів місцевого самоврядування щодо надання суспільних послуг та їх здатністю фінансувати ці послуги. Таке

вирівнювання призначене знівільювати відмінності у бюджетному забезпеченні регіонів і створити однакові стартові умови для забезпечення на всій території країни мінімальних державних соціальних стандартів [47, с. 28].

Отже, опрацьовані джерела дають нам змогу виділити наступні ознаки міжбюджетних відносин:

- міжбюджетні відносини пов'язані з фінансовою діяльністю адміністративно – територіальних утворень і реалізуються для збалансування диспропорцій в соціально-економічному розвитку регіонів,
- міжбюджетні відносини передбачають розподіл повноважень та обов'язків між органами державної влади та місцевого самоврядування,
- органи державної влади та місцевого самоврядування в процесі реалізації міжбюджетних відносин виступають від імені адміністративно-територіальних утворень, які вони представляють;
- міжбюджетні відносини реалізуються на двох рівнях: між державним та місцевими бюджетами та між місцевими бюджетами різних рівнів;
- міжбюджетні відносини виконують функції розподілу між окремими бюджетними ланками доходних та витратних повноважень.

Серед різноманітних механізмів реалізації міжбюджетних відносин найбільш розповсюдженою їх формою є система міжбюджетних трансфертів. Цей механізм дає змогу оперативно реагувати на брак власних коштів та забезпечує вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку регіонів й подолання вертикальних та горизонтальних фінансових дисбалансів [54, с. 37].

Крім того, важливого значення має розширення переліку джерела отримання доходів, що не враховуються під час розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів. До їх складу належать: плата за землю, єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, плата за торговельний патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, фіксований податок на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності, надходження

адміністративних штрафів. Крім того, важливого значення має введення податку на нерухоме майно та зарахування його до складу місцевих податків і зборів. Систематизація змін до податкового законодавства наведена в табл. 1.2.

Таблиця 1.2

Розподіл податків і зборів між бюджетами різних рівнів

Податкові платежі	До внесення змін	Після внесення змін
Податок на доходи фізичних осіб	75 % податкових надходжень – до місцевих бюджетів, 25 % – до обласних бюджетів.	60 % податкових надходжень – до бюджетів міст обласного значення, 15 % – до місцевих бюджетів, 25 % – до державного бюджету.
Податок на прибуток підприємств	100 % – до державного бюджету. 100 % податку на прибуток підприємств комунальної власності до місцевих бюджетів.	90 % – до державного бюджету, 10 % – до місцевих та обласних бюджетів. 100 % податку на прибуток підприємств комунальної власності до місцевих бюджетів.
Екологічний податок	35 % податкових надходжень – до місцевих бюджетів, 65 % – до державного.	25 % податкових надходжень – до місцевих бюджетів, 55 % – в обласні, 20 % – до державного.
Державне мито	100 % до місцевих бюджетів	100 % до місцевих бюджетів
Плата за землю	Загальнодержавний податок	Місцевий податок

Джерело: розроблено автором на основі даних [70, с. 136].

Крім змін в доходній частині бюджетів, внесено зміни і до порядку розподілу коштів державного та місцевих бюджетів. Так, зокрема суттєво змінився і механізм фінансового забезпечення екологічного розвитку регіонів у розрізі сплати та розподілу екологічних податків та зборів.

Отже, державне регулювання міжбюджетних відносин обумовлене різним рівнем соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Виникають дисбаланси у зв'язку з необхідністю надання певного обсягу соціальних послуг і можливістю відповідної території в забезпеченні їх фінансовими ресурсами. В умовах, коли місцеві бюджети не в повній мірі забезпечуються власною доходною базою, питання, пов'язані з їх збалансуванням вирішуються шляхом міжбюджетного

вирівнювання, що становить основу міжбюджетних відносин в Україні та виступає важливим засобом державного регулювання бюджетного процесу і фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Для реалізації принципів ефективного функціонування бюджетної системи на рівні місцевого самоврядування необхідно забезпечити належний рівень фінансування відповідних суспільних потреб, виходячи із основних завдань органів місцевого самоврядування на основі дієвого бюджетного планування та результативного використання бюджетних коштів.

1.2. Види та форми міжбюджетних відносин

Міжбюджетні трансферти відіграють важливу роль у стимулюванні розвитку місцевих бюджетів та створенні умов для збільшення доходів органів місцевого самоврядування. Якщо доходи місцевих бюджетів збільшуються, то, відповідно, поповнюється державний бюджет, тому держава як вищий орган управління фінансовими ресурсами повинна забезпечувати місцеві бюджети дохідними джерелами для виконання як власних, так і делегованих повноважень. Міжбюджетні трансферти в Україні є основною формою реалізації міжбюджетних відносин і спрямовані на збалансування та вирівнювання фінансової спроможності відповідних бюджетів. Перелік міжбюджетних трансфертів, які можуть передбачатися у державному бюджеті для місцевих бюджетів, визначено ст. 97 Бюджетного кодексу України [1]. До 2015 року в Україні були наявні такі основні форми міжбюджетних трансфертів, передбачені Бюджетним кодексом України: дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації. Проте після прийняття змін до Податкового [2] та Бюджетного кодексів України [1], затверджених Верховною Радою України 28 грудня 2014 року, використання цих видів трансфертів було призупинено.

Види міжбюджетних трансфертів, передбачені в Державному бюджеті України для місцевих бюджетів наведено на рис. 1.2.

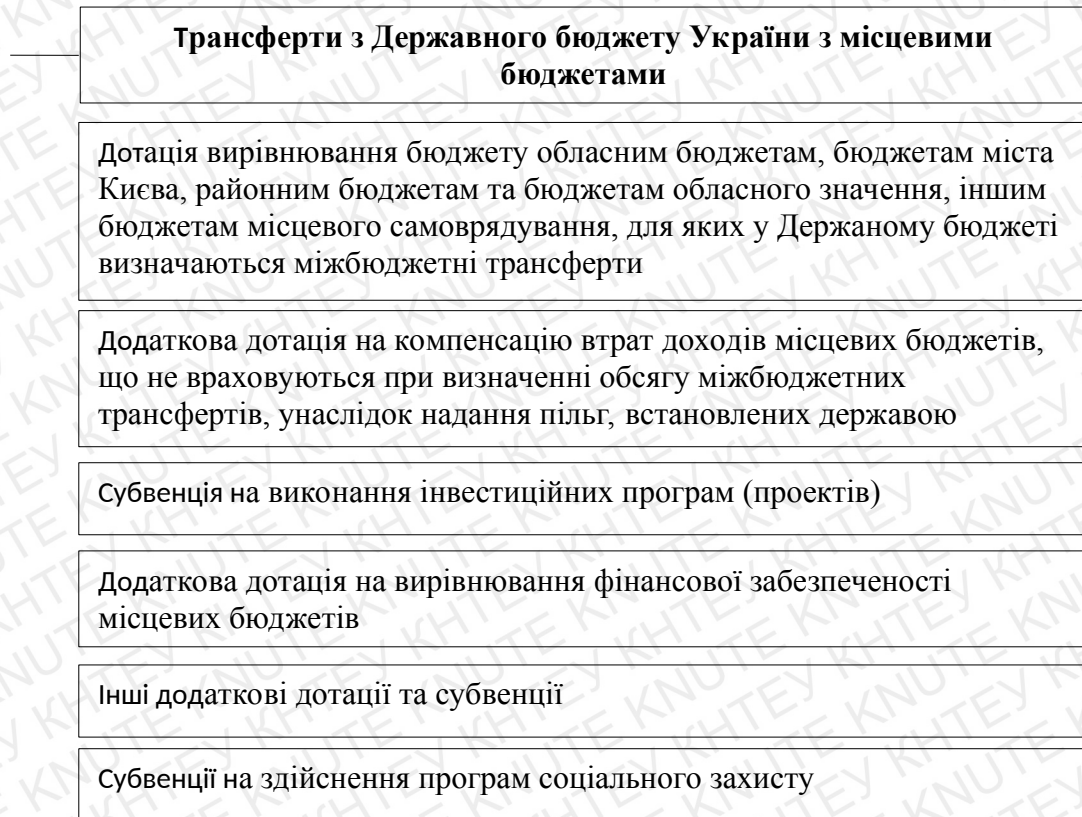


Рис. 1.2. Трансферти, що надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам

Джерело: розроблено автором на основі даних [69, с. 5].

Так, слід відзначити, що міжбюджетні відносини є основною складовою взаємин різних рівнів влади в галузі державних фінансів. Для реалізації фінансових відносин у сфері міжбюджетних відносин використовується механізм, який є сукупністю способів організації міжбюджетних відносин. Цей механізм включає моделі, форми, методи, інструменти, а також інституціонально-правові структури організації міжбюджетних відносин.

Міжбюджетні трансферти можуть здійснюватися між місцевими бюджетами (рис. 1.3). Бюджетний кодекс урегульовує питання визначення міжбюджетних трансфертів між районними, міськими бюджетами та бюджетами місцевого самоврядування (бюджетами районів у містах, бюджетами сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення (крім бюджетів

місцевого самоврядування для яких у Державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансфери).

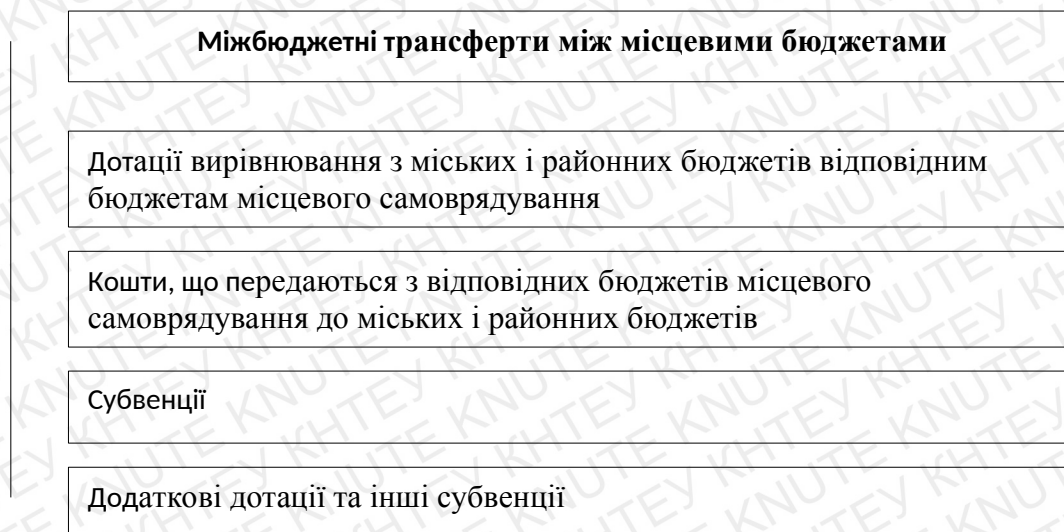


Рис. 1.3. Міжбюджетні трансфери між місцевими бюджетами

Джерело: розроблено автором на основі даних [77, с. 78].

Так, Бюджетний кодекс України вперше систематизує та визначає субвенцію, дотацію вирівнювання, кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів та інші дотації як види міжбюджетних трансфертів. Слід відзначити, що міжбюджетні трансфери, згідно з Бюджетним кодексом (стаття 96), поділяють на чотири види: дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що перераховуються з одного бюджету в інший; інші дотації [1].

Перший вид міжбюджетних трансфертів – дотації вирівнювання, які надаються з державного бюджету місцевим. Мета цих трансфертів полягає у вирівнюванні дохідної спроможності бюджету реципієнта. Обсяг дотації визначається шляхом зіставлення видатків відповідних місцевих бюджетів, визначених із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості і коригуючих коефіцієнтів та доходів (кошику доходів), які, згідно з Бюджетним кодексом, надходять до місцевих бюджетів.

Вважається, що вирівнювання фінансових можливостей місцевих бюджетів необхідне для виконання соціальних зобов'язань держави і

запобігання процесам неефективного переміщення капіталу, праці та інших факторів виробництва [78, с. 91].

При розгляді системи фінансового вирівнювання розрізняють форми, методи та інструменти (рис. 1.4).

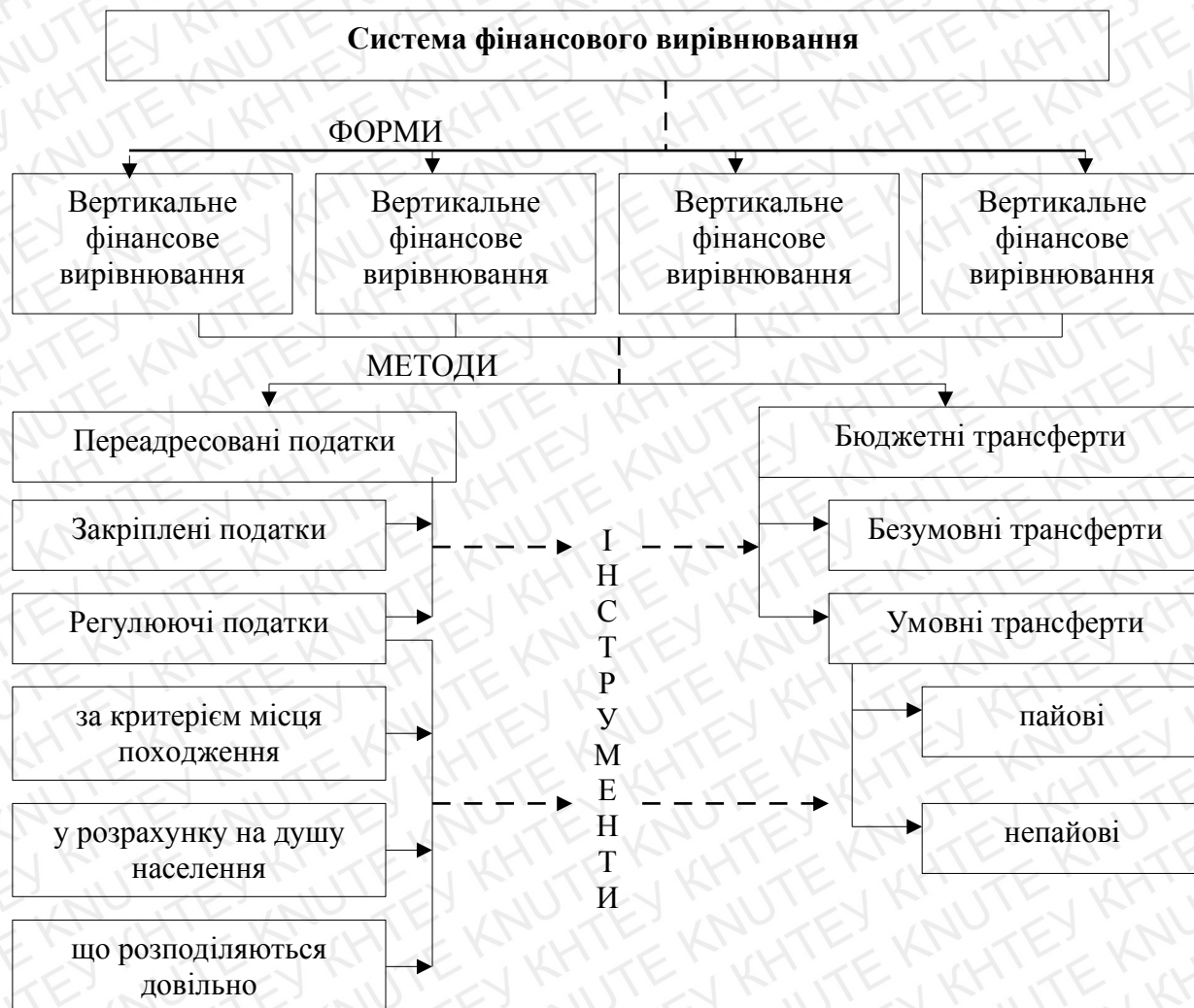


Рис. 1.4. Система фінансового вирівнювання

Джерело: розроблено автором на основі даних [4, с. 212].

На практиці різні інструменти вирівнювання використовуються одночасно, утворюючи певну систему фінансового вирівнювання, що діє в межах існуючої моделі міжбюджетних відносин. У фінансових системах різних країн віддається перевага тим чи іншим методам та інструментам вирівнювання, причому їх конкретний вибір обумовлюється у першу чергу формою державного устрою країни.

Наступним видом міжбюджетних трансфертів є субвенції – міжбюджетні трансфери для використання з певною метою в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції.

Третій вид трансфертів – передача коштів до державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів. У випадках, коли прогнозні показники доходів бюджету, обласних і районних бюджетів, міських бюджетів перевищують розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету, в такому випадку встановлюється обсяг коштів, що підлягає передачі до державного бюджету України [7, с. 79].

Згідно з внесеними змінами до Бюджетного кодексу України, міжбюджетні трансфери поділяються на [1]: базову дотацію – трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій; субвенції; реверсну дотацію – кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій; додаткові дотації (на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, установлених державою). Такі зміни суттєво вплинули на механізм формування місцевих бюджетів.

Важливим є те, що вирівнювання здійснюється не за видатками, а за доходами місцевих бюджетів. Вирівнювання відбувається за двома податками: податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів та податком на доходи фізичних осіб для бюджетів об'єднаних територіальних громад, бюджетів міст обласного значення, районів та обласних бюджетів. 2017 рік є третім роком імплементації нової моделі міжбюджетних відносин, запровадженої у грудні 2014 року [41, с. 781].

Отже, згідно з внесеними змінами до Бюджетного кодексу України, міжбюджетні трансфери поділяються на: базову дотацію – трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій; субвенції; реверсну дотацію – кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для

горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій; додаткові дотації (на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, установлених державою). Такі зміни суттєво вплинули на механізм формування місцевих бюджетів. Важливим є те, що вирівнювання здійснюється не за видатками, а за доходами місцевих бюджетів. Подібний підхід використовується в багатьох країнах Європи й світу і передбачає, що доходи на душу населення місцевих бюджетів після вирівнювання мають коливатися в межах 20–40%. Вирівнювання відбувається за двома податками: податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів та податком на доходи фізичних осіб для бюджетів об'єднаних територіальних громад, бюджетів міст, районів та обласних бюджетів.

РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ РЕАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

2.1. Розмежування доходів і видатків між державним та місцевими бюджетами, їх законодавче регулювання

Місцеві бюджети, як елемент економічної перебудови, є одним з базових основ реалізації бюджетної політики країни. Для того, щоб громада була здатною забезпечити виконання своїх завдань, вона повинна володіти відповідним обсягом фінансових ресурсів, які необхідні для покриття власних витрат. Використання принципу фінансової самостійності є ключовим при формуванні бюджетів органів місцевого самоврядування. Саме тому одним із важливих напрямів реформування економіки країни є місцеві бюджети, адже вони забезпечують збалансованість соціально-економічного розвитку регіону та формують міжбюджетні відносини, з метою зміцнення місцевих бюджетів та підвищення рівня фінансової самодостатності.

Практична реалізація процесу об'єднання територіальних громад (ОТГ) розпочалась в середині 2015 року, таким чином, наразі можемо проаналізувати результати трирічної роботи. У 2015 році було утворено 159 ОТГ, що об'єднали 793 територіальні громади. 25 жовтня 2015 р. в цих громадах було обрано нові органи місцевого самоврядування, з 1 січня 2016 р. вони перейшли на прямі бюджетні розрахунки з Державним казначейством і за результатами 2016 року показали помітну позитивну динаміку свого розвитку. Ці громади отримали розширені повноваження і додаткові ресурси, що дозволило їм реалізовувати проекти розвитку інфраструктури: ремонтувати і навіть будувати школи, дитсадки, водогони, дороги, системи вуличного освітлення, закуповувати комунальну техніку, створювати комунальні підприємства, дбати про благоустрій території тощо. У 2016 році

відбувся суттєвий прогрес у формуванні ОТГ – їхня кількість зросла у 2,3 рази [79]. Об'єктивною необхідністю формування нових економічних відносин в Україні є надання гарантій фінансової незалежності місцевим органам влади. Економічний розквіт держави безпосередньо залежить від фінансової стабільності розвитку регіонів. Практика свідчить, що влада на місцевому рівні сьогодні має справу зі складними і загрозливими проблемами, вихід з яких можливий лише запустивши фінансовий механізм та застосувавши сучасні фінансові технології.

Таким чином, станом на початок 2017 р. в Україні налічувалось 366 ОТГ, які об'єднали 1740 місцевих рад, в яких проведено перші місцеві вибори. Ці громади у 2017 році перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. У 2016 р. розпочався процес обрання старост у селах і селищах об'єднаних громад. У 2017 році після прийняття низки законів, що врегулювали проблемні питання об'єднання, процес формування ОТГ отримав новий імпульс до активізації. 30 квітня 2017 року відбулись перші місцеві вибори ще у 47 ОТГ. Таким чином, станом на кінець травня 2017 року в Україні утворено 413 ОТГ, що об'єднали 5258 населених пунктів, і в яких відбулись перші вибори органів місцевого самоврядування (рис. 2.1).

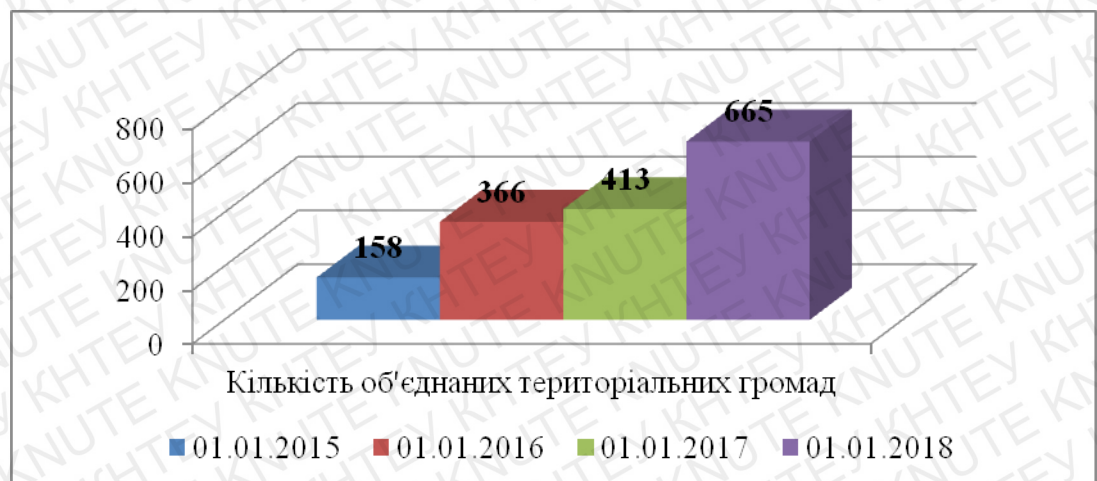


Рис. 2.1. Кількість об'єднаних територіальних громад в період 2015-2018 рр.

Джерело: розроблено автором на основі даних [79].

З початку 2018 року всі 665 об'єднаних територіальних громад перейшли на прямі міжбюджетні відносини, в тому числі й ті, де перші місцеві вибори відбулися наприкінці 2017 року. Показники міжбюджетних відносин для ОТГ були надані для формування їх бюджетів ще на початку грудня. Це значно спростило процес складання та затвердження місцевих бюджетів, особливо бюджетів новостворених ОТГ.

Основним законодавчим джерелом бюджетних правовідносин місцевих бюджетів є Бюджетний Кодекс, у якому систематизовано й унормовано цілу низку найважливіших бюджетних питань, а саме:

- приведено у відповідність до Конституції України. Терміни проходження основних стадій бюджетного процесу, розмежовано функції між органами державної влади й органами місцевого самоврядування;
- запроваджено паралельне планування бюджетів усіх рівнів для підвищення рівня реальності бюджетних показників, урахування і збалансування інтересів різних регіонів, соціальних груп, усіх учасників бюджетного процесу;
- закріплено конкретні джерела наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, зокрема, до останніх у повному обсязі передано надходження від податку з доходів фізичних осіб. Водночас податок на прибуток підприємств (крім комунальних підприємств), який є ризиковим і нестабільним щодо його сплати, залежним від сезонності виробництва й від рівня економічного розвитку території, віднесено до доходів державного бюджету, які враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам із державного бюджету;
- розмежовано видатки державного й різних рівнів місцевих бюджетів виходячи із принципу субсидіарності, який полягає в наближенні надання державних послуг до їх безпосереднього споживача.

Аналіз чинного законодавства доводить, що насамперед обов'язок налагодження відповідних взаємовідносин між органами і посадовими особами місцевого самоврядування й місцевими державними

адміністраціями покладений на останніх. Це, зокрема, впливає із частини 6 статті 119 Конституції України, яка прямо відзначає відповідальність місцевих державних адміністрацій за взаємодію із органами місцевого самоврядування. Отже, існує нормативно закріплений спеціальний принцип оптимальної взаємодії органів державної виконавчої влади з місцевим самоврядуванням.

Держава також збільшила обсяги надання державної бюджетної підтримки місцевим органам влади на розвиток громад та розбудову інфраструктури (рис. 2.2).

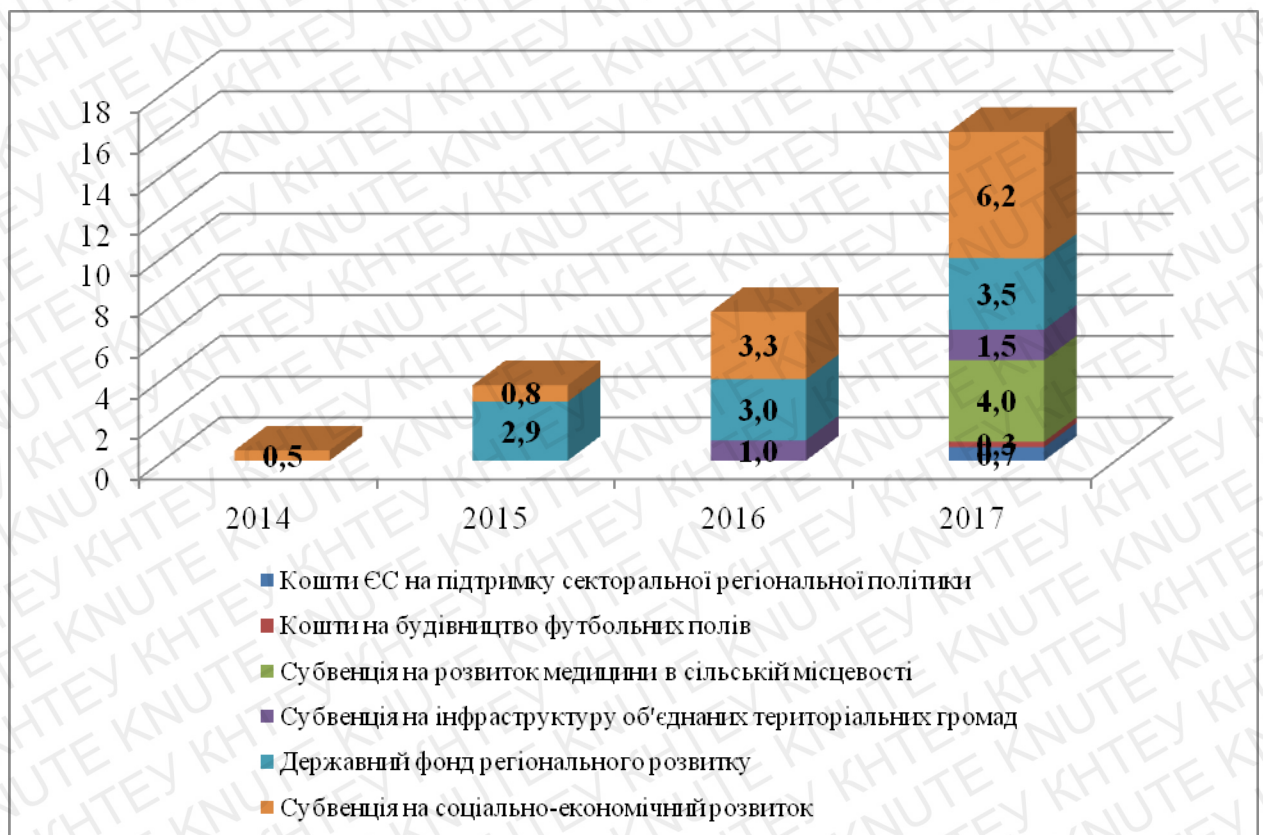


Рис. 2.2. Динаміка державної підтримки на розвиток громад та розбудову інфраструктури

Джерело: розроблено автором на основі даних [81].

Так, якщо у 2014 році було передбачено регіонам з державного бюджету на підтримку соціально-економічного розвитку лише 0,5 млрд. грн., то в 2016 році обсяг коштів на реалізацію інфраструктурних проектів зріс майже на 7 млрд. грн. та склав 7,3 млрд. грн. За ці кошти було реалізовано 5904 проекти з підтримки місцевого та регіонального розвитку та 523 ОМС

отримали кошти на проекти соціально-економічного розвитку. Станом на 1 січня 2018 року обсяг загальної бюджетної підтримки склав 16,1 млрд. грн., що більше у 32 рази, порівняно з 2014 роком.

Так, в Державному бюджеті в 2017 році була передбачена субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій в розмірі 6,2 млрд. грн., яка на підставі розпоряджень Кабінету Міністрів України розподілена між місцевими бюджетами та спрямована на реалізацію 10569 проектів розвитку (Додаток А). У 2017 році державна бюджетна підтримка для 366 ОТГ в обсязі 1,5 млрд. грн. повністю була розподілена між місцевими бюджетами та перерахована їм в повному обсязі. За рахунок цих коштів громади впровадили 2046 інфраструктурних проекти [81].

Бюджетний процес відіграє центральну роль в управлінні бюджетними коштами та є регламентованою нормами права діяльністю, пов'язаною із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їхнім виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів. Формування дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів починається на стадії планування. Планування – важливий інструмент управління, який забезпечує місцевим органам влади можливість впливу на економічний розвиток території у перспективі. Схему процесу управління бюджетними коштами наведено на рис. 2.3.

Так, фінансові ресурси, що зосереджуються у місцевих бюджетах, перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування. Управління коштами місцевих бюджетів ґрунтується на знанні економічних законів розвитку суспільства, закономірностей розподілу валового внутрішнього продукту і національного доходу між державою і суб'єктами господарювання, державою і населенням, між галузями економіки і між територіями [46].

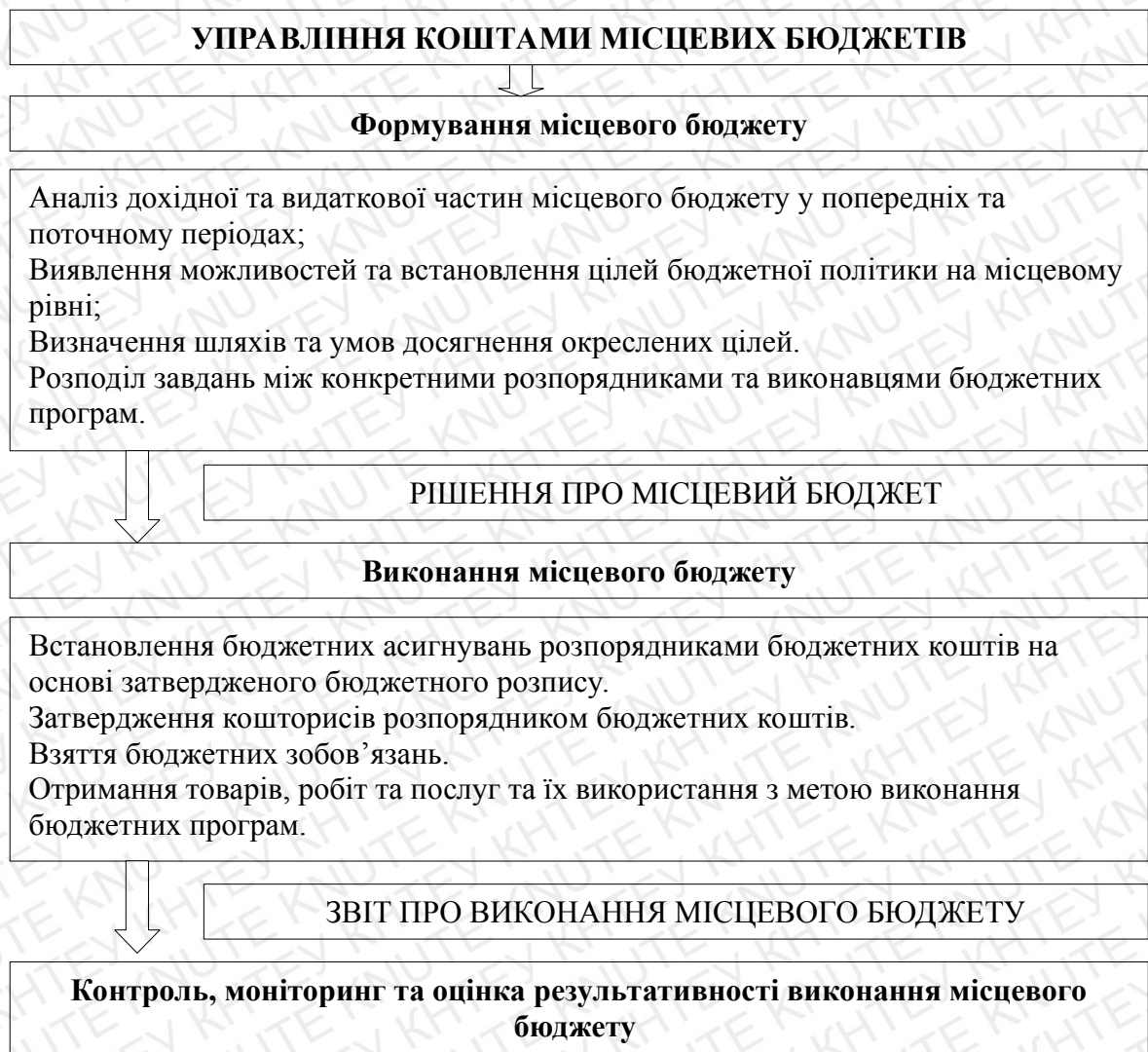


Рис. 2.3. Схема процесу управління коштами місцевих бюджетів

Джерело: розроблено автором на основі даних [46].

Аналізувати функціонування процесу управління коштами місцевих бюджетів доцільно за двома напрямками: формування місцевого бюджету, що включає в себе планування бюджетних показників і набуття бюджетом статусу законодавчого акту; втілення бюджетних параметрів у практику, а саме: виконання бюджету, фінансовоекономічний аналіз, звітування, контроль за використанням бюджетних коштів, моніторинг та оцінка ефективності виконання місцевими органами влади дохідних та видаткових повноважень.

Процес формування місцевих бюджетів доцільно розділити на чотири етапи:

- 1) аналітичний: аналізується видаткова частина бюджету у попередніх та поточному періодах, фіксуються тенденції розвитку;
- 2) пошуковий: виявляються можливості внаслідок прийняття нових рішень, реалізації нової політики місцевих органів влади, формуються нові цілі;
- 3) програмний: визначаються шляхи та умови досягнення окреслених цілей, проводиться їхня оцінка;
- 4) організаційний: здійснюється розподіл завдань між конкретними розпорядниками бюджетних коштів, виконавцями бюджетних програм, які забезпечують досягнення визначених цілей [39, с. 87].

Аналіз чинного законодавства доводить, що насамперед обов'язок налагодження відповідних взаємовідносин між органами і посадовими особами місцевого самоврядування й місцевими державними адміністраціями покладений на останніх. Це, зокрема, впливає із частини 6 статті 119 Конституції України, яка прямо відзначає відповідальність місцевих державних адміністрацій за взаємодію із органами місцевого самоврядування. Отже, існує нормативно закріплений спеціальний принцип оптимальної взаємодії органів державної виконавчої влади з місцевим самоврядуванням.

Стаття 142 Конституції України передбачає можливість фінансової підтримки органами державного управління органів місцевого самоврядування при виконанні їх владних повноважень. При цьому, органи державної виконавчої влади взаємодіють з органами місцевого самоврядування, по-перше, з питань їхніх спільних інтересів; по-друге, відносять до їхньої компетенції, зокрема питання забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Відповідно до положень Бюджетного кодексу України обов'язковим є складання прогнозу на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди, на відміну від попереднього планування, яке робилось на один рік. При прогнозуванні за точку відліку необхідно брати оцінку стратегії

діяльності з урахуванням програм та рішень місцевих органів влади та поточної економічної ситуації у регіоні. Формування місцевого бюджету має ґрунтуватись на пріоритетах регіональної бюджетної політики.

Прогнозні та програмні документи соціально-економічного розвитку території, прогноз фінансового балансу на наступні роки мають бути підставою для визначення пріоритетних напрямів видатків. У бюджетному процесі повинні бути враховані середньострокова та довгострокова перспектива, встановлений зв'язок із загальними цілями соціально-економічного розвитку країни та адміністративно-територіальних одиниць.

Варто відзначити, що ефективне функціонування системи органів місцевого самоврядування неможливе без раціонального управління коштами місцевих бюджетів. За результатами аналізу такого критерію, як показник зростання місцевих бюджетів (табл. 2.1) було виявлено, що частка власних доходів місцевих бюджетів поступово зростала, починаючи з 2015 р.: збільшення на 1,1% у 2016 р. проти 2015 р. було найвищим, збільшення на 0,5% у 2017 р. порівняно з 2016 р. і збільшення на 0,4% прогнозного показника у 2018 р. проти 2017 р., що має відмітку 7,1%.

Таблиця 2.1

Аналіз показників зростання місцевих бюджетів за 2014–2018 рр.

Показник	Рік				
	2014	2015	2016	2017	2018 (прогноз)
Частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП, %	5,1	5,1	6,2	6,7	7,1
Власні доходи місцевих бюджетів, млрд. грн.	68,6	98,2	146,6	192,7	231
Частка місцевих бюджетів (з трансфертами) у Зведеному бюджеті України, %	x	45,6	47,5	51,2	51,5
Частка місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів (загальний фонд), %	0,7	26,6	28,8	27,3	30,0

Джерело: розроблено автором на основі даних [79].

Власні доходи місцевих бюджетів також збільшувалися порівняно з попередніми роками: так, у 2018 р. прогнозний показник складає 231 млрд.

грн., що являє собою динаміку збільшення на 20%, або на 38,3 млрд. грн. Частка місцевих бюджетів (з трансфертами) у Зведеному бюджеті України має прогнозну відмітку 51,5% у 2018 р., що є зростаючою. Частка місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів (загальний фонд) є зростаючою. Таким чином, у 2018 р. очікується зростання на 2,7%. Виконання власних доходів місцевих бюджетів має позитивні зрушення та показує динаміку зростання у 2018 р. на 26,3%, або на 3,2 млрд. грн. по Україні в цілому. У 2018 р. з позиції ОТГ відмічається динаміка зростання на 59,5%, або на 0,5 млрд. грн. [81].

Протягом січня-грудня 2017 року надходження до загального фонду місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) склали 192,0 млрд. грн., що більше від прогнозних показників Мінфіну на 21,3 млрд. грн. А у порівнянні з 2016 роком надходження зросли на 45,4 млрд. грн. або на +31%. Це свідчить про підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, реалізації заходів щодо пошуку резервів їх наповнення та підвищення ефективності адміністрування податків і зборів (рис. 2.4).

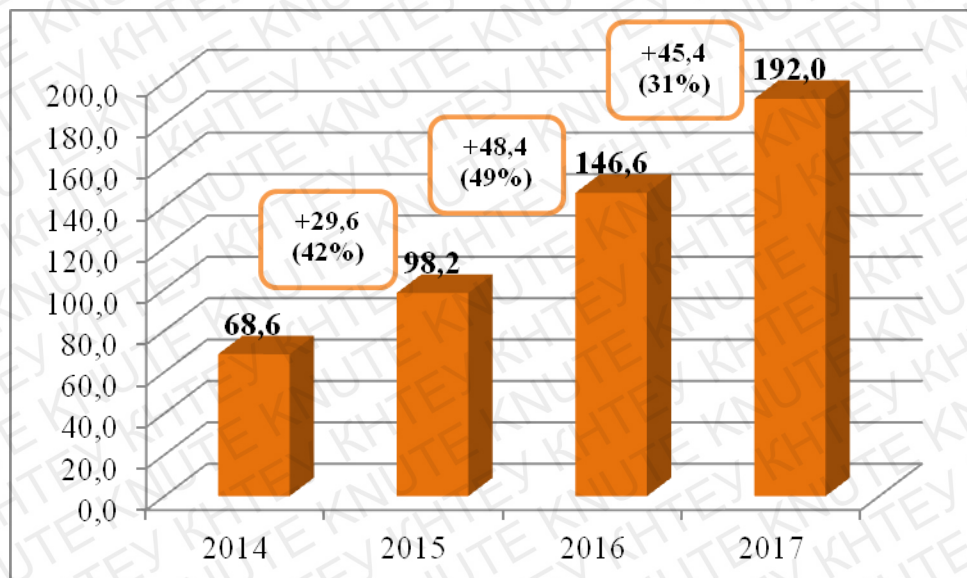


Рис. 2.4. Динаміка власних доходів місцевих бюджетів, млрд. грн.

Джерело: розроблено автором на основі даних [79].

Частка фінансових ресурсів, які отримують місцеві бюджети з державного бюджету досягає 50%, тобто органи місцевої влади володіють

половиною фінансових ресурсів зведеного бюджету. Частка місцевих бюджетів в зведеному бюджеті досягає 50%, тобто органи місцевої влади мають у своєму розпорядженні вагомий фінансовий ресурс, щоб ним ефективно управляти та спрямовувати на розвиток громад (у відносинах з державою – 50/50) – рис. 2.5.

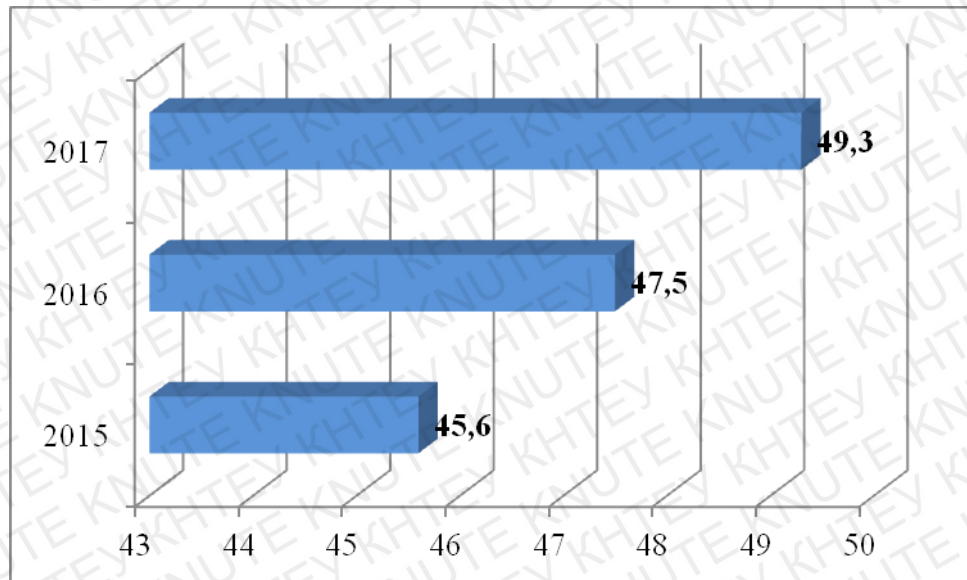


Рис. 2.5. Частка місцевих бюджетів (з трансфертами) у Зведеному бюджеті України, %

Джерело: розроблено автором на основі даних [79].

Надходження власних доходів місцевих бюджетів 366 ОТГ за січень-грудень 2017 року зросли на 87,0 % та склали 9,3 млрд. грн. (+4,3 млрд. грн.).

Враховуючи те, що нові 207 ОТГ, у яких перші місцеві вибори були проведені в 2016 році, тільки в 2017 році отримали 60% надходжень від податку на доходи фізичних осіб до своїх місцевих бюджетів, то їх власні ресурси у порівнянні з аналогічним періодом минулого року зросли в 2,9 рази та склали 4,9 млрд. грн. (+3,2 млрд. грн.).

Необхідно зазначити, що темп зростання власних доходів 159 ОТГ, які вже у 2016 році отримували зарахування 60% ПДФО до своїх бюджетів, становить +34,2% (+1,1 млрд. грн.). Це більше, ніж на 3% від середнього показника по Україні (темп зростання власних доходів по місцевих бюджетах України – 31%) – рис. 2.6.

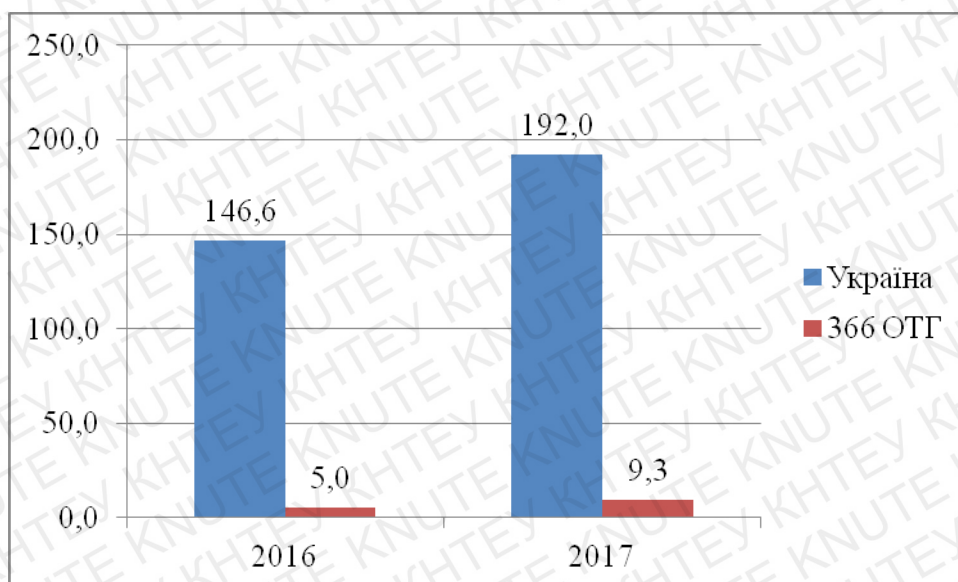


Рис. 2.6. Виконання власних доходів за січень-грудень 2017 р., порівняно до січня-грудня 2016 р., млрд. (%)

Джерело: розроблено автором на основі даних [79].

Надходження власних доходів місцевих бюджетів 366 ОТГ за січень-грудень 2017 року зросли на 87,0 % та склали 9,3 млрд. грн. (+4,3 млрд. грн.). Враховуючи те, що нові 207 ОТГ, у яких перші місцеві вибори були проведені в 2016 році, тільки в 2017 році отримали 60% надходжень від податку на доходи фізичних осіб до свої місцевих бюджетів, то їх власні ресурси у порівнянні з аналогічним періодом минулого року зросли в 2,9 рази та склали 4,9 млрд. грн. (+3,2 млрд. грн.).

Необхідно зазначити, що темп зростання власних доходів 159 ОТГ, які вже у 2016 році отримували зарахування 60% ПДФО до своїх бюджетів, становить +34,2% (+1,1 млрд. грн.). Це більше, ніж на 3% від середнього показника по Україні (темп зростання власних доходів по місцевих бюджетах України – 31%) – Додаток Б. Такі темпи зростання власних доходів місцевих бюджетів зумовлені діями Уряду, спрямованими на фінансову децентралізацію. Нові умови підвищили зацікавленість органів місцевого самоврядування збільшувати надходження до місцевих бюджетів, вживати заходи з пошуку резервів їхнього наповнення та підвищувати ефективність адміністрування податків і зборів.

Щодо видаткової частини місцевих бюджетів України, то варто відзначити, що касові видатки місцевих бюджетів, в тому числі за рахунок трансфертів із державного бюджету України, за 2017 рік склали 496,1 млрд. грн. (рис. 2.7).

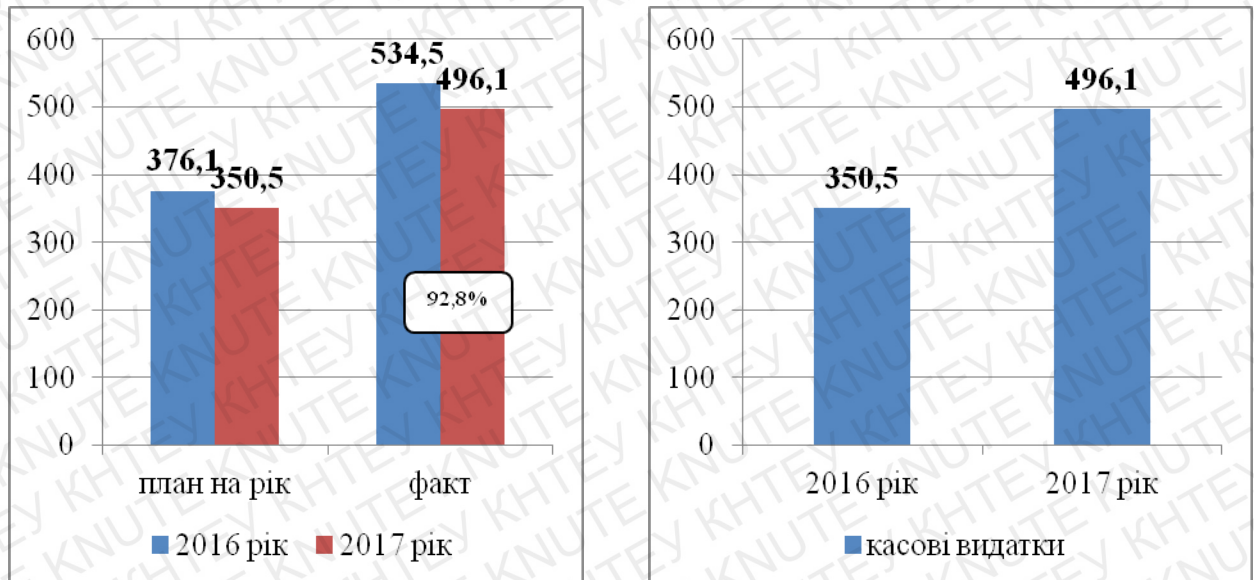


Рис. 2.7. Динаміка касових видатків місцевих бюджетів

Джерело: розроблено автором на основі даних [80].

Варто відзначити, що в 2017 р., у порівнянні із 2016 роком видатків проведено більше на 145,6 млрд. грн. або на 41,5%. Крім того, сьогодні місцеве самоврядування поступово відходить від притаманної раніше споживацької позиції. Очікування дотацій вони сьогодні замінюють активними діями у створенні ефективного управлінського апарату, спрямовують кошти на розвиток громад, здійснюють аналіз витрачання бюджетних коштів та запобігають випадкам неефективного, нерационального їх використання.

На рис. 2.8 представлена структура видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією.

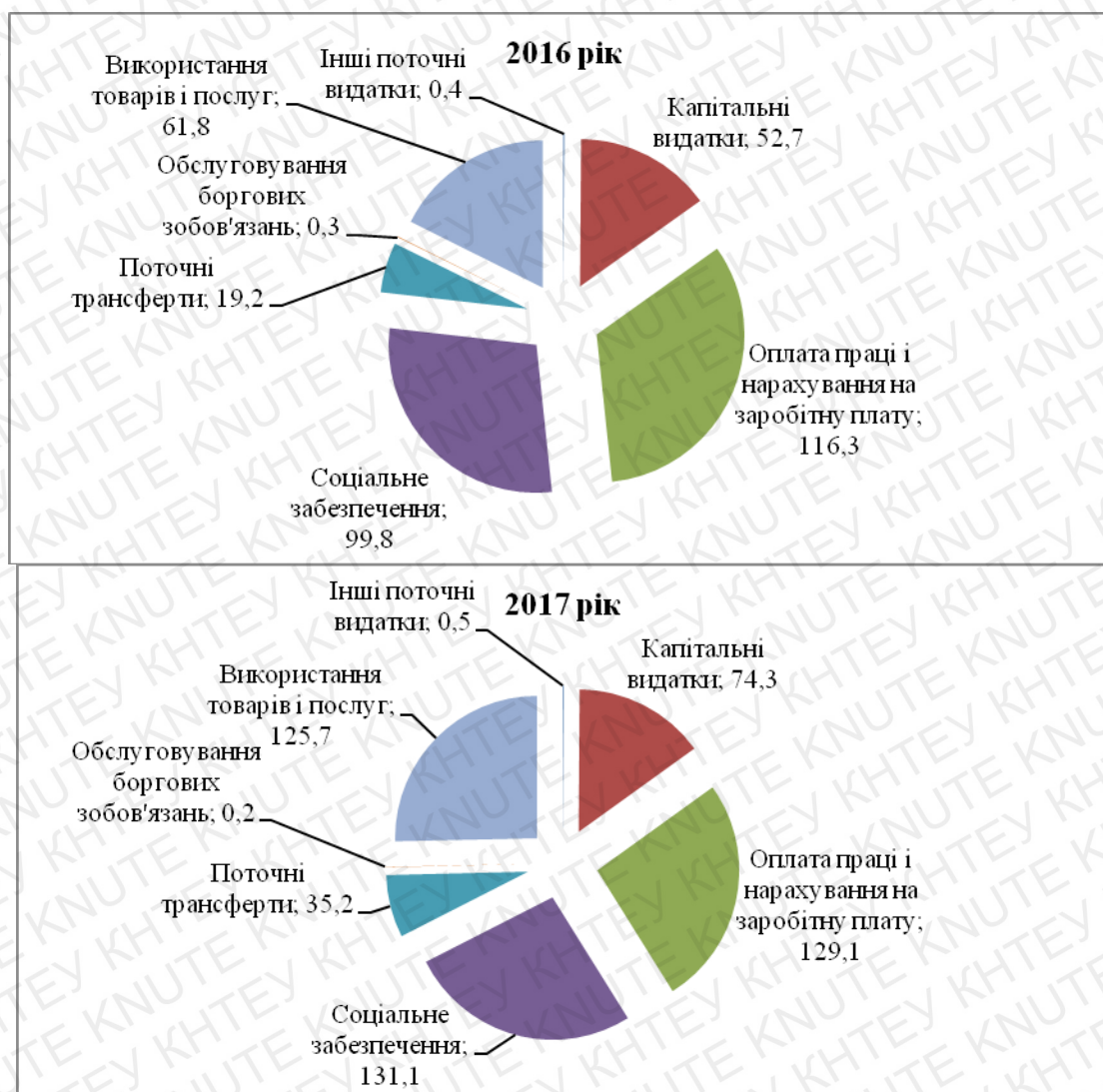


Рис. 2.8. Структура видатків місцевих бюджетів України за економічною класифікацією

Джерело: розроблено автором на основі даних [79].

Так, у структурі касових видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією у 2017 році найбільші частки припадають на: соціальне забезпечення (КЕКВ 2710 «Виплата пенсій і допомоги», КЕКВ 2720 «Стипендії», КЕКВ 2730 «Інші виплати населенню») (131,1 млрд. грн. або 26,4 %); оплату праці і нарахування на заробітну плату (КЕКВ 2110 «Оплата праці», 2120 «Нарахування на оплату праці») (129,1 млрд. грн. або 26,0 %); використання товарів і послуг (КЕКВ 2200 «Використання товарів і послуг») (125,7 млрд. грн. або 25,3 %); капітальні видатки (КЕКВ 3000 «Капітальні видатки») (74,3 млрд. грн. або 15,0 %).

Отже, можна зробити висновок, що доходи місцевих бюджетів мають давати змогу вирішувати завдання покладені на органи місцевого самоврядування. Місцеві органи влади повинні мати у своєму розпорядженні достатні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатись в межах своїх повноважень та об'єднаних громад. Варто відзначити, що частка власних доходів місцевих бюджетів поступово зростала, починаючи з 2015 р.: збільшення на 1,1% у 2016 р. проти 2015 р. було найвищим, збільшення на 0,5% у 2017 р. порівняно з 2016 р. і збільшення на 0,4% прогнозного показника у 2018 р. проти 2017 р., що має відмітку 7,1%. Також доцільно відзначити, що в 2017 р., у порівнянні із 2016 роком видатків проведено більше на 145,6 млрд. грн. або на 41,5%.

2.2. Бюджетні трансферти як основний інструмент регулювання міжбюджетних відносин

Одним із фінансових методів державного регулювання соціально-економічного розвитку окремих територій є регулювання міжбюджетних відносин. Міжбюджетні трансферти в Україні є основною формою реалізації міжбюджетних відносин і спрямовані на збалансування та вирівнювання фінансової спроможності відповідних бюджетів. До 2015 року в Україні були наявні такі основні форми міжбюджетних трансфертів, передбачені Бюджетним кодексом України: дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації. Проте після прийняття змін до Податкового та Бюджетного кодексів України, затверджених Верховною Радою України 28 грудня 2014 року, використання цих видів трансфертів було призупинено.

Згідно з внесеними змінами до Бюджетного кодексу України, міжбюджетні трансферти поділяються на [1]: базову дотацію – трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій; субвенції; реверсну дотацію –

кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій; додаткові дотації (на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, установлених державою). Такі зміни суттєво вплинули на механізм формування місцевих бюджетів. Важливим є те, що вирівнювання здійснюється не за видатками, а за доходами місцевих бюджетів.

Вирівнювання відбувається за двома податками: податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів та податком на доходи фізичних осіб для бюджетів об'єднаних територіальних громад, бюджетів міст обласного значення, районів та обласних бюджетів. Варто відзначити, що 2017 рік є третім роком імплементації нової моделі міжбюджетних відносин, запровадженої у грудні 2014 року.

У 2017 році надійшло 502,1 млрд. грн., що на 37,2%, або на 136,1 млрд. грн., більше за відповідний показник 2016 року. Без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло 229,5 млрд. грн., що на 58,9 млрд. грн., або на 34,5%, більше, ніж у 2016 році. У 2016 році надійшло 366,0 млрд. грн. що на 24,3%, або на 71,5 млрд. грн., більше за відповідний показник 2015 року.

Без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло 170,6 млрд. грн., що на 50,2 млрд. грн., або на 41,7%, більше, ніж у 2015 році. Виконання дохідної частини місцевих бюджетів характеризують дані, наведені у табл. 2.2.

Таблиця 2.2

Динаміка доходів місцевих бюджетів України за 2015–2017 роки

Доходи	Факт за 2015 р., млрд. грн.	Факт за 2016 р., млрд. грн.	Темп приросту 2016 р. до 2015 р., %	Факт за 2017 р., млрд. грн.	Темп приросту 2017 р. до 2016 р., %
1	2	3	4	5	6
Усього доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів	294,5	366,0	24,3	502,1	37,2

Продовження табл. 2.2

1	2	3	4	5	6
Усього доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів	120,5	170,6	41,7	229,5	34,5
Усього міжбюджетних трансфертів	173,9	195,4	12,3	272,6	39,5

Джерело: розроблено автором на основі даних [79].

Як видно з даних табл. 2.2, доходи місцевих бюджетів зростають досить швидкими темпами. Однак доходи місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів зростають повільнішими темпами (34,5% у 2016 році), ніж загальна сума доходів місцевих бюджетів (37,2% у 2016 році), що свідчить про нарощування дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок трансфертів, які надходять з державного бюджету. Дане явище протирічить основним ідеям бюджетної децентралізації – нарощення дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок власних ресурсів.

У 2017 році було перераховано 272,6 млрд. грн. міжбюджетних трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів, що на 39,5% більше даного показника за 2016 рік. Вказане явище є закономірним наслідком доволі високої інфляції та цілком очікуваним кроком центрального уряду в умовах загострення негативних наслідків фінансово-економічної кризи та недостатності бюджетного ресурсу на фінансування навіть соціальних видатків.

У 2017 році значно зросли обсяги міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів (39,5% приросту) за рахунок введення нової додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення переданих з державного охорони здоров'я у сумі 14,9 млрд. грн., нової субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості у сумі 4 млрд. грн. та збільшення всіх соціальних субвенцій. Тому варто зазначити, що і приріст доходів місцевих бюджетів у 2017 році був у більшій мірі спричинений приростом трансфертів, ніж власних доходів місцевих

бюджетів. Більш наглядно динаміку темпів приросту доходів місцевих бюджетів України за 2015-2017 роки представлено на рис. 2.9.

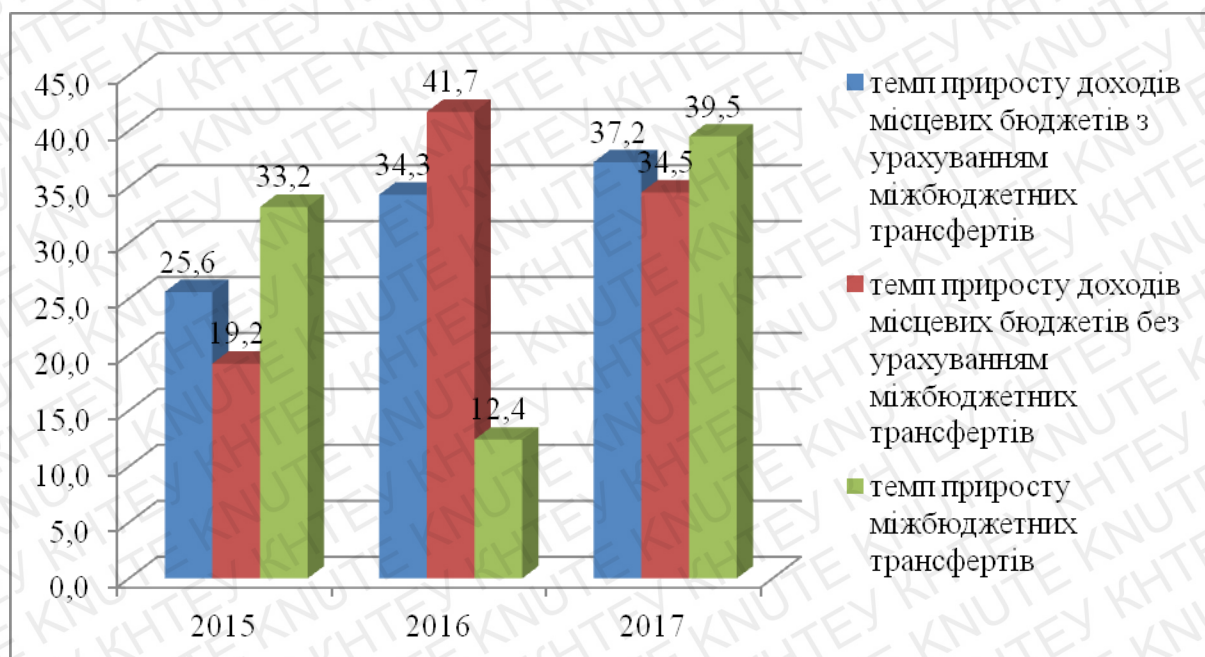


Рис. 2.9. Динаміка темпів приросту доходів місцевих бюджетів України у 2015-2017 роках

Джерело: розроблено автором на основі даних [79].

Аналізуючи дані рис. 2.9, не спостерігаються чіткі результати бюджетної децентралізації, забезпечення самостійності місцевих бюджетів та не можливо спрогнозувати тенденції щодо їх розвитку. Така динаміка скоріше засвідчує «ручне» управління дохідною базою місцевих бюджетів. У 2015 році зі змінами, внесеними до Бюджетного кодексу України, дотації складають лише 2,8% усіх доходів місцевих бюджетів (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Структура міжбюджетних трансфертів місцевих бюджетів
за 2015-2017 роки

Доходи	Факт за 2015 р., млрд. грн.	Питома вага, %	Факт за 2016 р., млрд. грн.	Питома вага, %	Факт за 2017 р., млрд. грн.	Питома вага, %
1	2	3	4	5	6	7
Усього міжбюджетних трансфертів, в т.ч.	173,9	100	195,4	100	272,6	100

Продовження табл. 2.3

1	2	3	4	5	6	7
Дотації, в т.ч.	7,3	4,2	6,8	3,5	22,0	8,1
Базова дотація	5,3	3,0	4,7	2,4	5,8	2,1
Стабілізаційна дотація	2	1,2	2	1,0	1,1	0,4
Дотація на утримання закладів освіти та охорони здоров'я	0	0,0	0	0,0	14,9	5,5
Субвенції, в т.ч.	166,6	95,8	188,6	96,5	250,6	91,9
Субвенція на виплату допомоги сім'ям з дітьми та інших допомог	41,9	24,1	47,2	24,2	51,6	18,9
Субвенція на виплату субсидій	19,1	11,0	46,3	23,7	72,3	26,5
Субвенція на підготовку робітничих кадрів	5,5	3,2	0	0,0	0	0,0
Освітня субвенція	44,1	25,4	44,5	22,8	51,5	18,9
Медична субвенція	46,2	26,6	44,4	22,7	56,2	20,6
Інші субвенції	9,8	5,6	6,3	3,2	19,2	7,0

Джерело: розроблено автором на основі даних [79].

Запровадження у 2015 році надання з державного бюджету місцевим бюджетам, замість дотації вирівнювання, нових видів трансфертів призвело до звуження прав органів місцевого самоврядування щодо їх використання. У 2014 році видатки місцевих бюджетів на делеговані державою повноваження в галузях освіти й охорони здоров'я враховувалися при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, зокрема дотації вирівнювання, яка надавалася на вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів. У 2015 році для оплати поточних видатків окремих типів навчальних і медичних закладів з державного бюджету надані медична, освітня субвенції та субвенція на підготовку робітничих кадрів у загальній сумі 95,8 млрд. грн., з них медична субвенція – 20,6% загальної суми, освітня – 18,9%. Зазначені субвенції становлять 21,4% доходів місцевих бюджетів. Оскільки субвенції використовуються на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про їх надання, органи місцевого самоврядування не можуть приймати рішення щодо використання субвенцій на інші видатки і впливати на обсяг виділених державою коштів [79].

Соціальні трансфerti є потужним інструментом перерозподілу доходів та способом реалізації перерозподільної політики держави. Традиційно у структурі трансфертів субвенції з соціального захисту населення займають значну частку. За 2017 рік вони становили 48,2% від усіх міжбюджетних трансфертів, що надійшли з державного бюджету (у 2015 році ця частка склала 36,4%). Решта міжбюджетних трансфертів, що надійшли з державного бюджету, у загальній структурі займають лише 6,2% у 2017 році проти 11,7% у 2015 році. Механічне збільшення частки соціальних трансфертів у структурі доходів не має пропорційної залежності зі ступенем нерівності у суспільстві. Недосконала політика надання соціальних трансфертів призвела до того, що соціальні виплати не зменшують, а навпаки, збільшують нерівність у розподілі доходів. На сьогодні в Україні надається перевага лише поточним, а не капітальним (цільовим) трансфертам [79].

Отже, у 2015 року з прийняттям нового Бюджетного кодексу України систему балансування замінено на систему бюджетного вирівнювання, завданням якої є виправлення наявних горизонтальних фіскальних дисбалансів за допомогою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. Проведений аналіз показав, що з 2015 року в умовах запровадження з 1 січня змін до бюджетного і податкового законодавства щодо реформування міжбюджетних відносин у процесі ініційованої Кабінетом Міністрів України фінансової децентралізації, у доходах місцевих бюджетів високу питому вагу займають трансфerti, отримані з державного бюджету, що є негативним фактом і свідченням значної залежності місцевого самоврядування від дій і рішень центрального уряду, і відсутність економічно виваженої системи розподілу податків між бюджетами. А практика організації міжбюджетних відносин на основі положень Бюджетного кодексу України показала, що реальна самостійність місцевих бюджетів і подальший розвиток місцевого самоврядування не є фінансово забезпеченими.

РОЗДІЛ 3 НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

3.1. Стратегічні напрямки реформування системи регулювання міжбюджетних відносин

Реформування системи міжбюджетних відносин – це важливе і болюче питання вдосконалення господарського комплексу та соціальної сфери. Реформи міжбюджетної системи в цілому та системи міжбюджетних відносин по відношенню до загальної фінансової системи країни вибудовують таку форму бюджетних взаємовідносин, яка безпосередньо впливає на успіх економічної стабілізації в Україні. Правильно сформована і збалансована бюджетна система забезпечує рух фінансових ресурсів від джерел їх формування до добробуту громадян. За відсутності ефективної бюджетної системи економічна політика держави не буде дієвою, а економічна безпека не буде досягнутою.

На сучасному етапі розвитку міжбюджетні відносини виступають важливими фінансовими чинниками формування доходів і видатків місцевих бюджетів. Дефіцит фінансових ресурсів на місцевому рівні, невідповідність їхніх обсягів, функціям та завданням, які покладаються на місцеві органи влади, надають проблемам розвитку та вдосконалення міжбюджетних відносин особливого значення. Вони повинні стати не лише інструментом взаємозв'язку державного та місцевих бюджетів, але й важливим стабілізаційним механізмом усієї бюджетної системи України. Оновлена система міжбюджетних відносин має забезпечити соціальну стабільність і добробут суспільства. Тому впорядкування завдань у сфері міжбюджетних відносин має сприяти вирішенню багатьох фінансових і економічних проблем у державі. Виходячи з завдання невідкладного вирішення піднятих

питань усвідомлюємо необхідність реформування міжбюджетних відносин в Україні.

Реформування системи міжбюджетних відносин повинно передбачати реалізацію окремих заходів за такими цілями:

Стратегічні напрямки реформування системи регулювання міжбюджетних відносин

1. З метою встановлення відповідності між видатками та доходами місцевих бюджетів:

сподарську діяльність місцевих органів влади на підвладній території з метою збільшення частки власних та закріплених джерел доходів у фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень місцевими органами;
фінансового вирівнювання критерій зацікавлення бюджетів-донорів віддавати кошти, залишаючи певну частку сум перевиконання доходів у

2. З метою удосконалення формули розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів:

внести зміни до формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів щодо використання індексів відносних видаткових і доходів;
спростити показники та окремі формули, що використовуються при обрахунку міжбюджетних трансфертів;
встановити мораторій на внесення змін до формули мінімум упродовж одного бюджетного року.

3. З метою раціоналізації структури трансфертів:

забезпечити пріоритетність надання цільових субвенцій;
застосовувати вибіркоковий механізм фінансування окремих проєктів, ініційованих місцевими органами влади.

4. З метою впорядкування механізму забезпечення соціальних видатків:

фінансуванням видатків, які спрямовані на вирішення питань місцевого значення і не враховуються при розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів;
встановлення нормативи соціальних стандартів надання громадянам суспільних послуг.

Рис. 3.1. Основні напрямки реформування системи регулювання міжбюджетних відносин в Україні

Джерело: розроблено автором на основі даних [49, с. 798]

Отже, міжбюджетні трансфери слід розглядати як важливу складову міжбюджетних відносин, завдяки розвитку їхньої бази буде забезпечуватись стабілізація економіки, що в свою чергу вплине на забезпеченість громадян суспільними послугами, вирівняється рівень бюджетної забезпеченості та виконання важливих соціальних і економічних програм.

На рис. 3.2 наведено схему реалізації заходів, спрямованих на здійснення фінансового вирівнювання територій згідно з використанням прогнозних оцінок розвитку їх у перспективі.



Рис. 3.2. Система використання прогнозів фінансового вирівнювання бюджетів на регіональному рівні

Джерело: розроблено автором на основі даних [49, с. 798].

Так, застосування цієї схеми дає змогу: передбачити (прогнозувати) вплив фінансового вирівнювання на забезпеченість території; завчасно вживати запобіжних заходів, спрямованих на поповнення фінансовими ресурсами, повну або часткову ліквідацію негативного впливу «бідних» регіонів; розробити стратегію фінансового вирівнювання території та регіону

загалом; проводити комплекс заходів запобіжного характеру щодо зниження впливу трансфертів на формування бюджетів [49, с. 798].

На нашу думку, для істотного поліпшення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування треба неухильно дотримуватися вимог чинного законодавства у сфері фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування; продовжувати системно зміцнювати доходи місцевих бюджетів та їх інвестиційну складову; забезпечити компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів через надання державою податкових пільг, насамперед із плати за землю; провести підготовчу роботу щодо запровадження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та вдосконалити механізм оподаткування з метою посилення його фіскальної ролі; надавати в запланованих обсягах та рівномірно протягом року міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам; оптимізувати видаткові повноваження останніх.

Необхідно відновити систему стратегічних документів розвитку держави, в яких буде регламентовано основні питання розроблення та прийняття стратегічних програмних документів, визначено взаємозв'язки між прогностичними і програмними документами економічного та соціального розвитку, серед яких середньостроковий бюджет як засіб реалізації стратегії реформ та досягнення економічних і соціальних цілей. Без середньострокової економічної програми неможливо скласти середньостроковий бюджет країни, а значить, в повному обсязі застосувати програмно-цільове бюджетування. Економічна стратегія має бути схвалена на політичному рівні і відображати суспільні пріоритети [46].

Підвищення ефективності процесу фінансового вирівнювання місцевих бюджетів, як важливої складової ресурсного забезпечення органів місцевого самоврядування, можна досягти шляхом удосконалення порядку розрахунку дотацій вирівнювання місцевим бюджетам із державного бюджету, зважаючи на регіональну специфіку, з використанням цілісної системи поправочних коефіцієнтів; запровадження об'єктивних і прозорих процедур розрахунку

цільових субвенцій, зокрема інвестиційного спрямування; застосування дієвих механізмів державної підтримки розвитку депресивних територій; відновлення стимулюючих механізмів збільшення доходів місцевих бюджетів.

Отже, реалізація зазначених заходів сприятиме досягненню цілей реформування бюджетної системи й міжбюджетних відносин, підвищенню їх результативності, а отже, повнішому задоволенню потреб населення та поліпшенню його життєвого рівня. Реформування вітчизняної системи міжбюджетних відносин має передбачати визначення Кабінету Міністрів України єдиним відповідальним за політику впровадження реформ органом; формування єдиного бачення щодо шляхів досягнення цілей реформи міжбюджетних відносин; розширення соціальної бази реформи міжбюджетних відносин, створення механізму врахування альтернативних позицій щодо реформи міжбюджетних відносин, ведення повноцінного суспільного діалогу з представниками різних соціальних верств і політичних сил з цих питань.

3.2. Можливість адаптації зарубіжного досвіду при вирішенні проблем в системі регулювання міжбюджетних відносин

Досвід розвинених країн показує, що децентралізація державних фінансових ресурсів призводить до більш високого ступеня соціально-економічного розвитку. Здійснювана в оптимальних масштабах бюджетна децентралізація, заснована на досягненні певної ефективності збирання податків та здійснення видатків, формуванні умов самостійного розвитку регіонів, є чинником зростання економіки.

Зарубіжний досвід не дозволяє знайти еталон, повністю придатний для України. В кожній країні свої особливості застосування механізму міжбюджетних відносин поряд із загальними підходами по ряду принципових питань. Відсутність ідеальної для всіх країн моделі

міжбюджетних відносин зумовлена значним впливом політики та історичних традицій на бюджетно-податковий устрій різних країн.

Фіскальна або податкова складова міжбюджетних відносин залежить від типу податкової системи країни та порядку розподілу податків за рівнями бюджетної системи. Так, по країнах ОЕСР спостерігаються значні відмінності в обсягах коштів, які надаються в розпорядження місцевих органів влади. Найвищий рівень доходів місцевих бюджетів (з урахуванням трансфертів) є в скандинавських країнах: в 2017 р. у Данії вони становили 36,3 % ВВП, у Швеції – 25,0 %, далі йдуть Фінляндія та Італія (відповідно, 23,1 і 14,8 % ВВП). Мінімальними є доходи в Греції (3,7 % ВВП), тобто державні видатки майже повністю фінансуються з центрального бюджету. Низький рівень доходів місцевих бюджетів спостерігається також в Португалії (6,4 % ВВП), Іспанії (6,5 % ВВП) та Словацькій Республіці (6,6 % ВВП). Високий рівень доходів місцевих бюджетів у скандинавських країнах забезпечується не тільки за рахунок високої частки податків (вони перевищують 8% ВВП), але і трансфертів, які складають від 28 до 58% доходів [79].

Тривалим у часі є процес формування оптимальної системи міжбюджетних відносин в Україні. Наявні певні успіхи, але децентралізацію (як і інші реформи) ще не завершено. Становлення системи міжбюджетних відносин відбувається під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників, найбільш небезпечними з-поміж яких видаються довготривалі політичні протистояння, корупція, неефективне державне управління.

Аналіз закордонного досвіду свідчить, що система міжбюджетних відносин відповідає конкретним історичним та соціально-економічним умовам і відображає розподіл владних повноважень і відповідальності, що склалися у певній країні та в певних умовах часу. В зарубіжних країнах реформування міжбюджетних відносин відбувалося одночасно із докорінними змінами у бюджетно-фіскальній сфері, еволюцією місцевого самоврядування, зі зміною адміністративно-територіального устрою, і, як

правило, реформування системи фінансового вирівнювання є заключним у структурних змінах.

Спільним для міжбюджетних відносин різних країн є те, що державні органи несуть відповідальність за вирішення питань місцевого розвитку, однак не застосовують прямі методи контролю за діяльністю місцевих органів. Умовою надання фінансової підтримки регіонам є ефективне використання ресурсів місцевими органами влади.

Аналіз бюджетних систем зарубіжних країн свідчить про наявність значних відмінностей і в пропорціях розподілу податкових доходів між їх центральним і місцевими бюджетами. Так, у Швейцарії близько 40% всіх податкових надходжень зосереджено в кантонах і громадах, а в Австралії у федеральному бюджеті збирається більше 80% всіх податкових надходжень країни.

Світовий досвід демонструє тенденцію централізації податкових повноважень на федеральному рівні, а на місцевому рівні спостерігається недостатність дохідних джерел. Ця практика підтверджується наявністю у всіх країнах діючої системи розмежування податкових доходів або міжбюджетних трансфертів. Приклад широкого використання таких механізмів – Німеччина, в якій податкове законодавство повністю централізовано. Основні податкові повноваження закріплені на федеральному рівні, в той час як компетенції в галузі адміністрування належать регіональній владі. При цьому в німецькій системі фіскальні надходження бюджетів відповідних рівнів не представляють вирішального значення в якості джерела надходження коштів. Розподіл доходів, при якому більше 90% фіскальних надходжень формується за рахунок власних регіональних і місцевих податків характерний для таких країн, як Великобританія, Швейцарія, Швеція, Нова Зеландія, Ісландія, Данія. Менша ступінь децентралізації характерна для Фінляндії, Японії, де власні податкові доходи складають менше 90% і 10–11% податкових доходів формують часткові податки (Фінляндія) і збори, база і ставка за якими встановлюються

державою (Японія). Дещо централізованим залишається управління доходами в Німеччині, Австралії, Норвегії, в яких основну частину податкових надходжень складають доходи від розмежованих обов'язкових податкових платежів. У колишніх соціалістичних країнах зберігається високий ступінь централізації управління податковими доходами [79].

У більшості країн регіон, і місцеві органи влади мають деякі права в сфері оподаткування, щоб в тій чи іншій мірі самостійно вирішувати проблему затвердження бездефіцитних бюджетів перш ніж розраховувати на фінансову допомогу в різних формах з бюджету вищого рівня. У цьому зв'язку необхідно прагнути до перерозподілу податків на користь місцевих бюджетів. Це не тільки збільшить їх податковий потенціал, але й стимулюватиме місцеву владу до економічного розвитку.

Крім того, цей захід дозволить відійти від багаторазового руху грошових коштів по вертикалі вгору-вниз (спочатку від місцевих бюджетів у центральний, потім навпаки – у вигляді трансфертів).

Міжбюджетні трансферти як інструмент бюджетної політики властиві більшості держав, незалежно від форм державного устрою – як унітарних, так і федеративних і конфедеративних. Незважаючи на те що в світовому досвіді розподіл трансфертів прийнято вважати менш ефективним джерелом фінансових надходжень – в порівнянні з податковими надходженнями, – на практиці вони виступають як дієвий спосіб вирівнювання горизонтальних дисбалансів у міжбюджетних відносинах.

Аналіз світової практики в цій сфері свідчить про те, що в різних державах оформилася відносно стійка модель розподілу трансфертів. Однак очевидно, що ці моделі продовжують свою еволюцію, трансформуючись відповідно до змін, що виникають в системі міжбюджетних відносин.

Порівнюючи українську систему фінансового вирівнювання з аналогічними системами в інших країнах слід зазначити, що лише Україна та Франція не мали адміністративно-територіальної реформи (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Порівняння систем міжбюджетних відносин в зарубіжних країнах

Країна	Адміністративно-територіальна реформа	Рівень децентралізації	Кошти трансфертів	Дотації як відсоток надходжень органів місцевої влади	Формульна основа трансфертів	Складність формул
Україна	Ні	Низький	У більшості розподіляються у вигляді загальних дотацій	40-45 %	Групи вхідних нормативів витрат	Високий
Велико-британія	Так	Високий	У більшості розподіляються у вигляді загальних дотацій	73 %	Демографічні та фізичні характеристики	Високий
Нідерланди	Так	Високий	Поєднання загальних і спеціальних дотацій	71-83 %	40 соціально-економічних показників	Високий
Німеччина	Так	Середній	Поєднання загальних і спеціальних дотацій	46 %	На душу населення Групи даних щодо населення	Середній
Франція	Ні	Низький	У більшості розподіляються у вигляді загальних дотацій	35 %	На душу населення	Середній
Данія	Так	Середній	У більшості розподіляються у вигляді загальних дотацій	18 %	На душу населення	Середній
Фінляндія	Так	Середній	У більшості розподіляються у вигляді спеціальних галузевих дотацій	15 %	На душу населення – демографічні дані	Середній
Норвегія	Так	Середній	У більшості розподіляються у вигляді спеціальних галузевих дотацій	33-52 %	На душу населення	Середній
Польща	Так	Середній	Поєднання загальних і спеціальних дотацій	50-60 %	На душу населення	Середній
Словаччина	Так	Середній	У більшості розподіляються у вигляді спеціальних галузевих дотацій	60-70 %	На душу населення	Середній

Джерело: розроблено автором на основі даних [48, с. 638].

Таким чином, у країнах Заходу фінансове сприяння громадам має комплексний характер і спрямоване, як на покриття витрат місцевих бюджетів, так і на вирівнювання рівня розвитку даних громад. Частка

дотацій у надходженнях органів місцевої влади демонструє фіскальну залежність місцевих бюджетів від держави. За цим показником Україна (40–45%) займає таке ж місце, що й Німеччина (46%) та Норвегія (33–52%). Україна, як і Великобританія, Франція та Данія, значною мірою застосовує загальні дотації (дотації вирівнювання), тобто ті суми, які використовуються на розсуд органів місцевої влади, і на середньому рівні використовує спеціальні дотації, як Нідерланди й Німеччина [6, с. 88].

Систематизувавши досвід розвинених країн в області міжбюджетних відносин та порівнявши його зі станом регулювання міжбюджетних відносин в Україні можна виділити основні заходи щодо вдосконалення регулювання міжбюджетних відносин в нашій країні:

ніні проблем в системі регулювання міжбюджетних відносин:	використання позитивного світового досвіду щодо децентралізації органів влади;
	стимулювання місцевих органів влади до соціально-економічного розвитку регіонів через впровадження стимулюючої складової дотацій вирівнювання. В європейських країнах є приклади стимулювання органів місцевого самоврядування за рахунок дотацій. Так, в Польщі дотації пов'язуються з власними заходами з мобілізації податкових надходжень, а саме підвищення рівня оподаткування для даного органу влади призводить до збільшення обсягу дотації для того ж органу влади;
	узгодження цілей, завдань та методології розподілу вирівнюючих трансфертів з інтересами всіх зацікавлених сторін. Виходячи з цього в межах Департаменту місцевих бюджетів нами пропонується сформувати спеціальну незалежну узгоджувальну комісію, що складається з співробітників органів влади різних рівнів;
	забезпечення максимальної прозорості, простоти та стабільності методики вирівнювання. Світовий досвід показує, що оптимальною періодичністю перегляду методики є один раз в 4–5 років.

Рис. 3.3. Напрями адаптації зарубіжного досвіду при вирішенні проблем в системі регулювання міжбюджетних відносин

Джерело: розроблено автором на основі даних [6, с. 88].

Так, досвід економічно розвинутих країн свідчить про те, що найбільш дієвим та ефективним способом забезпечення фінансової стійкості органів

місцевого самоврядування є бюджетна децентралізація, тобто розширення фінансової бази територіально-адміністративних одиниць за рахунок передачі їм потужних фінансових джерел, які раніше були закріплені як доходи центрального бюджету. Тому в проголошеній реформі бюджетних відносин, сприяння більшій фінансовій автономії місцевих бюджетів визначено одним з головних завдань.

Отже, як показує аналіз світового досвіду, спроба врахувати максимально можливу кількість факторів і умов, що впливають на податкову базу та видаткові потреби місцевих бюджетів, часто призводить до ускладнення методики бюджетного вирівнювання, зниження її прозорості, до втрати довіри з боку регіонів, до частого її коректування. Досвід реформ в деяких розвинених країнах (наприклад, в Канаді та Австралії) показує, що технічно неідеальна, але проста і прозора методика, як правило, може мати підтримку як державних, так і місцевих органів влади, а також виявляється більш стійкою і стабільною в часі.

ВИСНОВКИ

Отже, за результатами проведеного дослідження варто зробити відповідні висновки:

Виявлено, що державне регулювання міжбюджетних відносин обумовлене різним рівнем соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Виникають дисбаланси у зв'язку з необхідністю надання певного обсягу соціальних послуг і можливістю відповідної території в забезпеченні їх фінансовими ресурсами. В умовах, коли місцеві бюджети не в повній мірі забезпечуються власною доходною базою, питання, пов'язані з їх збалансуванням вирішуються шляхом міжбюджетного вирівнювання, що становить основу міжбюджетних відносин в Україні та виступає важливим засобом державного регулювання бюджетного процесу і фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Для реалізації принципів ефективного функціонування бюджетної системи на рівні місцевого самоврядування необхідно забезпечити належний рівень фінансування відповідних суспільних потреб, виходячи із основних завдань органів місцевого самоврядування на основі дієвого бюджетного планування та результативного використання бюджетних коштів.

Досліджено, що згідно з внесеними змінами до Бюджетного кодексу України, міжбюджетні трансфери поділяються на: базову дотацію – трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій; субвенції; реверсну дотацію – кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій; додаткові дотації (на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, установлених державою). Такі зміни суттєво вплинули на механізм формування місцевих бюджетів. Важливим є те, що вирівнювання здійснюється не за видатками, а за доходами місцевих

бюджетів. Подібний підхід використовується в багатьох країнах Європи й світу і передбачає, що доходи на душу населення місцевих бюджетів після вирівнювання мають коливатися в межах 20–40%. Вирівнювання відбувається за двома податками: податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів та податком на доходи фізичних осіб для бюджетів об'єднаних територіальних громад, бюджетів міст, районів та обласних бюджетів.

Проаналізовано, що доходи місцевих бюджетів мають давати змогу вирішувати завдання покладені на органи місцевого самоврядування. Місцеві органи влади повинні мати у своєму розпорядженні достатні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатись в межах своїх повноважень та об'єднаних громад. Варто відзначити, що частка власних доходів місцевих бюджетів поступово зростала, починаючи з 2015 р.: збільшення на 1,1% у 2016 р. проти 2015 р. було найвищим, збільшення на 0,5% у 2017 р. порівняно з 2016 р. і збільшення на 0,4% прогнозного показника у 2018 р. проти 2017 р., що має відмітку 7,1%. Також доцільно відзначити, що в 2017 р., у порівнянні із 2016 роком видатків проведено більше на 145,6 млрд. грн. або на 41,5%.

Досліджено, що соціальні трансферти є потужним інструментом перерозподілу доходів та способом реалізації перерозподільної політики держави. Традиційно у структурі трансфертів субвенції з соціального захисту населення займають значну частку. За 2017 рік вони становили 48,2% від усіх міжбюджетних трансфертів, що надійшли з державного бюджету (у 2015 році ця частка склала 36,4%). Решта міжбюджетних трансфертів, що надійшли з державного бюджету, у загальній структурі займають лише 6,2% у 2017 році проти 11,7% у 2015 році. Механічне збільшення частки соціальних трансфертів у структурі доходів не має пропорційної залежності зі ступенем нерівності у суспільстві. Недосконала політика надання соціальних трансфертів призвела до того, що соціальні виплати не зменшують, а навпаки, збільшують нерівність у розподілі доходів. На сьогодні в Україні

надається перевага лише поточним, а не капітальним (цільовим) трансфертам.

Зазначено, що для істотного поліпшення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування треба неухильно дотримуватися вимог чинного законодавства у сфері фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування; продовжувати системно зміцнювати доходи місцевих бюджетів та їх інвестиційну складову; забезпечити компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів через надання державою податкових пільг, насамперед із плати за землю; провести підготовчу роботу щодо запровадження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та вдосконалити механізм оподаткування з метою посилення його фіскальної ролі; надавати в запланованих обсягах та рівномірно протягом року міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам; оптимізувати видаткові повноваження останніх.

Визначено, що досвід економічно розвинутих країн свідчить про те, що найбільш дієвим та ефективним способом забезпечення фінансової стійкості органів місцевого самоврядування є бюджетна децентралізація, тобто розширення фінансової бази територіально-адміністративних одиниць за рахунок передачі їм потужних фінансових джерел, які раніше були закріплені як доходи центрального бюджету. Тому в проголошеній реформі бюджетних відносин, сприяння більшій фінансовій автономії місцевих бюджетів визначено одним з головних завдань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- 1.Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст.572 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
- 2.Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
- 3.Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
- 4.Алексеев І.В. Бюджетний механізм і соціально-економічний розвиток регіонів: монографія / І.В. Алексеев, Г.С. Лопушняк, М.В. Ливдар. – Л.: Ліга – Прес, 2014. – 248 с.
- 5.Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К. : НІСД, 2015. – 684 с.
- 6.Астіон С. Вдосконалення правового регулювання міжбюджетних відносин в Україні в сучасних умовах / С. Астіон // Національний юридический журнал: теория и практика. – 2014. – № 2. – С. 63–68.
- 7.Бак Н.А. Міжбюджетні відносини як складова бюджетного регулювання / Н.А. Бак // Фінанси України. – 2002. – № 5. – С. 78-82.
- 8.Балацький Є.О. Бюджет міста у системі фінансів території: монографія / Є.О. Балацкий. – Суми: ДВНЗ «УА БС НБУ», 2011 – 302 с.

- 9.Баранова В.В. Сучасні питання проблематики розвитку міжбюджетних відносин в Україні / В. В. Баранова, В.В. Глущенко. – Х.: Константа, 2006. – 116 с.
- 10.Барабаш Т.Г. Розвиток системи між бюджетного регулювання в Україні / Т.Г. Барабаш // Бюджетна політика. Наукові праці НДФІ. – 2014. – № 3(68). – С. 16-22.
- 11.Барський Ю. Теорія бюджетного стимулювання / Ю. Барський, Ю. Зінчук // 36. наук. праць Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. – 2011. – Вип. № 19. – С. 223–230.
- 12.Боднарук Т.Г. Ефективність трансфертної політики в системі міжбюджетних відносин / Т.Г. Боднарук // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 5 (83). – С. 146–153.
- 13.Бондарук Т.Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні / Т.Г. Бондарук. – К.: ІЕП НАН України, 2009. – 608 с.
- 14.Боярко І.М. Місцеві бюджети у забезпеченні соціально-економічного розвитку міста : монографія / І.М. Боярко, О.В. Люта, Н.Г. Пігуль. – Суми : ПВКП Корпункт, 2012. – 92 с.
- 15.Бюджетна система : підручник / За наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – К. : Центр учбов. літератури; Тернопіль : Екон. думка, 2012. – 871 с.
- 16.Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2016 р. [Електронний ресурс] // Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень, 2015. – 77 с.
- 17.Бюджетна складова реалізації домінантних напрямів суспільного розвитку: монографія / [Лисяк Л.В. та ін.]; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. Л.В. Лисяк; Дніпропетр. держ. фінанс. акад. – Дніпропетровськ: ДДФА, 2015. – 396 с.
- 18.Волохова І.С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / І. С. Волохова. – Одеса: Атлант, 2010. – 233 с.

19.Голишевська Л. В. Міжбюджетні відносини та напрями їх вдосконалення [Електронний ресурс] / Л. В. Голишевська, К. Д. Єльцова. – Режим доступу: www.rusnauka.com/10_NPE_2010/Economics/62491.html

20.Грубляк О.М., Карвацький М.В. Оцінка ефективності реформування системи міжбюджетних відносин в Україні / О.М. Грубляк, М.В. Карвацький // Науковий вісник Ужгородського університету. – 2018. – Випуск 1 (51). – С. 317-321.

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

22.Державне фінансове регулювання економічних перетворень / І.Я. Чугунов, А.В. Павелко, Т.В. Канєва та ін.; за заг.ред. А.А.Мазаракі. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2015. – 376 с.

23.Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політики-правових реформ. – К.: Москаленко О. М., 2012. – 212 с.

24.Дорош В.Ю. Структуру фінансового механізму регулювання міжбюджетних відносин / В.Ю. Дорош // Культура народів Причорномор'я: наук. журнал. – Симферополь, 2010. – № 186. – С. 55–58.

25.Дрозд В. Міжбюджетні відносини різних рівнів у фінансовій системі України / В.Дрозд, Є.Балацький, А.Капустін // Науково-практичні концепції та програми. – 2011. – № 2. – С. 10–19.

26.Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук-практ. посіб / упорядник О.В. Бейко. А.К. Гук, В.М. Князєв: за ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толконанова. – К. : Крамар. – 2003. – 396 с.

27.Жих В. Куди йдуть гроші від екологічного податку [Електронний ресурс] / В.Жих. – Режим доступу : <http://www.poryad.com/?p=189>

28.Заброцька О.В. Бюджетний федералізм як основа модернізації міжбюджетних відносин в Україні / О.В. Заброцька // Матеріали науково-

практичної конференції за міжнародною участю «Модернізація системи державного управління: теорія та практика». – Львів : Видавництво ЛРІДУ, 2014. – С. 95–102.

29.Зубриліна В.В. Міжбюджетні відносини : теоретичні підвалини та практика сьогодення / В.В. Зубриліна // Економіка і управління. Фінанси, грошовий обіг і кредит. – 2014. – № 2. – С. 102-109.

30.Ільницький О. В. Реформа міжбюджетних відносин на шляху до бюджетної (фіскальної) децентралізації в Україні / О. В. Ільницький // Публічне право. – 2016. – № 1 (21). – С. 126-134.

31.Іоненко К.В. Дослідження факторів формування фінансового потенціалу регіону / К.В. Іоненко // Вісник Полтавського національного технічного університету. – Полтава : ПНТУ, 2005. – № 4(7). – С. 80–84.

32.Казюк Я.М. Проблеми формування ефективного механізму міжбюджетного регулювання в Україні та шляхи їх вирішення / Я.М. Казюк // Економіка та держава. – 2009. – № 1. – С. 100–102.

33.Казюк Я. Особливості функціонування механізмів державного управління в системі міжбюджетних відносин України / Я. Казюк // Публічне управління : теорія та практика. – 2012. – № 4 (12). – С. 85-92.

34.Кириленко О. Місцеві фінанси: підручник / О. Кириленко, О. Квасовський, А. Лучка. – К.: Знання, 2006. – 677 с.

35.Корень Н.В. Міжбюджетні відносини в умовах бюджетної децентралізації в Україні / Н.В. Корень // Статистика України. – 2016. – № 1. – С. 27–33.

36.Кострило Л.А. Стан та тенденції регулювання міжбюджетних відносин в Україні / Л.А. Кострило // Часопис економічних реформ. – 2011. – №2. – С. 57–69.

37.Костирко Л.А., Велентейчик Н.Ю. Механізм регулювання міжбюджетних відносин в Україні: пріоритети, інструменти, перспективи: монографія / Л.А. Костирко, Н.Ю. Велентейчик. – Сєвєродонецьк: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2016. – 280 с.

38. Криштоф Н.С. Міжбюджетні відносини в системі державного регулювання економіки України на сучасному етапі розвитку [Електронний ресурс] / Н.С. Криштоф // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 1. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/ej/ej17/PDF/12.pdf>

39. Кузьминчук В.Н. Механізм організації та функціонування між бюджетних відносин в Україні / В.Н. Кузьминчук // Экономика и управление. – № 4. – 2012. – С. 85-91.

40. Кульчицький М.І. Механізм реформування міжбюджетних відносин в умовах адміністративно-територіальної реформи в Україні. Ч. 2 / М.І. Кульчицький, О.В. Заброцька // Формування ринкової економіки в Україні. – 2011. – Вип. 23. – С. 76–79.

41. Ливдар М.В., Макар О.П., Чубка О.М. Проблеми та напрями організації міжбюджетних відносин в контексті підтримки соціально-економічного розвитку регіонів / М.В. Ливдар, О.П. Макар, О.М. Чубка // Молодий вчений. – 2017. – № 3 (43). – С. 780-783.

42. Лисяк Л.В. Міжбюджетні відносини: сутність, рольові функції та фінансове регулювання / Л.В. Лисяк, В.Я. Олійник, В.Є. Дем'яненко // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – № 2 (14). – 2011. – С. 130–133.

43. Лук'яненко І.Г. Бюджетно-податкова політика України: нові виклики: монографія / І. Лук'яненко, М. Сидорович. – К.: НаУКМА, 2014. – 229 с.

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

45. Луніна І. Бюджетні доходи та податкові повноваження місцевих органів влади / І. Луніна, Н. Фролова // Економіка України. – 2008. – № 6. – С. 37-47.

46. Макаров Г.В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс] / Г.В. Макаров ; Нац. ін.-т

стратегічних досліджень при Президенті України. – 2017. – Режим доступу : www.niss.gov.ua/articles/1021

47. Мальований М. І. Стан та тенденції бюджетного фінансування соціального забезпечення в Україні / М. І. Мальований // Економічний часопис – XXI. – 2013. – № 5-6 (2). – С. 27-30.

48. Маршук Л. М., Лупіна Д. А. Міжбюджетні трансферти у фінансовому вирівнюванні адміністративно-територіальних формувань / Л. М. Маршук, Д. А. Лупіна // Гроші, фінанси і кредит. – 2017. – № 10. – С. 637-642.

49. Мельник Л. М., Дума В. Л. Вплив системи міжбюджетних відносин на бюджетний потенціал регіону / Л. М. Мельник, В. Л. Дума // Економіка і суспільство. – 2016. – Випуск 7. – С. 793-799.

50. Мінкович В. Т. Проблематика міжбюджетних відносин в контексті соціально-економічного розвитку регіону / В. Т. Мінкович // Науковий вісник Ужгородського університету. – 2011. – Спецвипуск 33. – Частина 4. – С. 86-93.

51. Москальов А.А. Шляхи перебудови та перспективи розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні / А.А. Москальов // Фінанси. – 2011. – № 6. – С. 12–20.

52. Музика-Стефанчук О. А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах : навчальний посібник / О. А. Музика-Стефанчук. – К.: Правова єдність, 2009. – 224 с.

53. Ніколаєва О. М. Місцеві фінанси: навчальний посібник / О. М. Ніколаєва, А. С. Маглаперідзе. – К.: «Центр учбової літератури», 2013. – 354 с.

54. Овчарова Н. В. Міжбюджетні трансферти в механізмі формування та реалізації державної бюджетної політики в соціальній сфері / Н. В. Овчарова // Матеріали за X Міжнародна научна практична конференція «Ключові впроки в сучасна наука – 2014» (17-25 април 2014 г.). – Том 2. – Икономика София «Бял ГРАДБГ» ООД, 2014. – С. 36-40.

55.Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : монографія / К.В. Павлюк. – К.: НДФІ, 2006. – 584 с.

56.Пасічний М.Д. Інституційні засади розвитку фінансового регулювання економіки / М.Д. Пасічний // Экономический вестник университета. Сборник научных трудов ученых и аспирантов. – 2015. – № 27-1. – С. 137–143.

57.Ропотан І. В. Трансфертний механізм посилення регіональної конвергенції фінансового забезпечення сталого розвитку України / І. В. Ропотан // Ефективна економіка. – 2014. – № 9.

58.Рябушка Л. Концептуальні засади політики міжбюджетних відносин / Л. Рябушка // Вісник Сумського державного університету – 2011. – № 3. – С. 106–117.

59.Рябушка Л.Б. Особливості формування та розвиток системи міжбюджетних відносин / Л.Б. Рябушка, Ю.В. Ластовина // Бізнес Інформ. – 2011. – № 3. – С. 95–99.

60.Салямон-Міхеєва К. Д. Міжбюджетні відносини як фінансовий механізм держави / К. Д. Саламон-Міхеєва // Економіка. Фінанси. Право. – 2009. – № 3. – С. 19-25.

61.Слухай С. Міжбюджетні трансфери в постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій: монографія / С. Слухай. – К.: АртЕк, 2002. – 288 с.

62.Собчук С. І. Міжбюджетні трансфери в системі бюджетного регулювання / С. І. Собчук // Економіка та держава. – 2017. – № 2. – С. 73-76.

63.Степанова В. О. Міжбюджетні трансфери в Україні: теорія та практика / В. О. Степанова // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2013. – № 3 (23). – С. 120-124.

64.Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) «Шляхом європейської інтеграції» / А.С. Гальчинський, В.М. Геєць [та ін.]. – К. : ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.

65.Сунцова О. О. Фіскальна ємність регіонів як основа системи міжбюджетних відносин / О. О. Сунцова // Актуальні проблеми економіки. – 2007. – № 2. – С. 137-144.

66.Сунцова О. Місцеві фінанси: навч. посіб. / О. Сунцова. – К. : Центр навчальної літератури, 2010. – 488 с.

67.Сучасна концепція реформування місцевих бюджетів: проблеми та перспективи / Н. В. Артеменко // Вісник Національного технічного університету «ХПІ». Сер. : Технічний прогрес та ефективність виробництва. – 2014. – № 34. – С. 25-30.

68.Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / За заг. ред.. М. Я. Азарова; Теліпко В. Е., Овчаренко А. С., Панасюк С. А. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 480 с.

69.Тищенко О.М. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан і перспективи / О.М. Тищенко, К.В. Голякова // Вісник УБС НБУ. – 2011. – №1 (10). – С. 3–9.

70.Федченко К.А. Механізми реформування міжбюджетних відносин в умовах економічної нестабільності / К.А. Федченко // ВІСНИК ЖДТУ. – 2017. – № 4 (82). – С. 135-138.

71.Фещенко Л. В. Бюджетна система України : навчальний посібник / Фещенко Л. В., Проноза П. В., Кузьминчук Н. В. – К.: Кондор, 2008. – 440 с.

72.Чабан Я. І. Світовий досвід фінансування соціально-економічного розвитку області за рахунок податкових надходжень / Чабан Я. І. // Науковий вісник НЛТУ України : зб. наук. праць. – 2008. – № 18.10. – С. 135-141.

73.Чеберяко О. В. Міжбюджетні трансферти в умовах бюджетного унітаризму України: монографія / О. В. Чеберяко. – К.: Світогляд, 2004. – С. 48.

74.Чеберяко О. В. Правове регламентування міжбюджетних відносин в Україні / О. В. Чеберяко // Фінансове право у ХХІ сторіччі: здобутки та перспективи : збірник наукових праць за матеріалами Міжнародної науково-

практичної конференції (4-7 жовтня 2011 року). Ч. II / НДІ фінансового права. – К.: Алерта, 2011. – С. 324-331.

75.Чугунов І.Я. Фінансова політика України в умовах глобалізації економіки / І.Я. Чугунов, М.Д. Пасічний // Вісник КНТЕУ. – 2016. – № 5. – С. 5-18.

76.Швець В. Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів / В. Я. Швець // Фінанси України. – 2005. - № 5. – С. 23-31.

77.Шелест О.Л. Формування місцевих бюджетів в умовах розширення повноважень місцевих органів влади / О.Л. Шелест, О.О. Сидоренко // Вісник Кременчуцького національного університету ім. М. Остроградського. – 2016. – № 6. – С. 76–80.

78.Шелест О.Л. Роль міжбюджетних трансфертів в формуванні доходної частини місцевих бюджеті / О.Л. Шелест, О.О. Сидоренко // Науковий вісник БДФЕУ. Економічні науки. – 2015. – С. 90–94.

79.Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/>

80.Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>

81.Офіційний сайт Фонду Децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/8053>

ДОДАТКИ

Додаток А

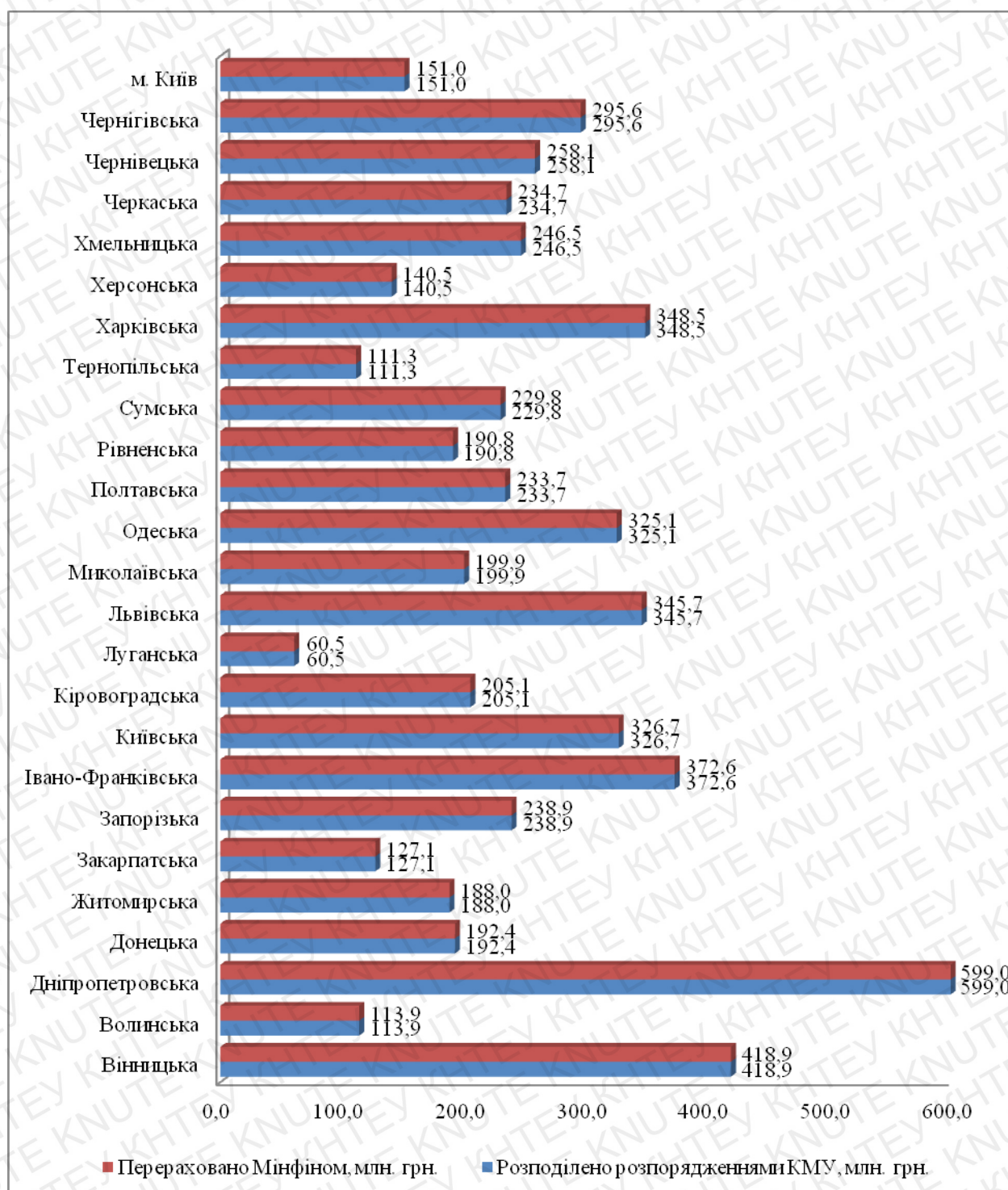


Рис. А.1. Стан розподілу субвенцій на соціально-економічний розвиток окремих територій

Джерело: розроблено автором на основі даних [79].

Продовження додатку А

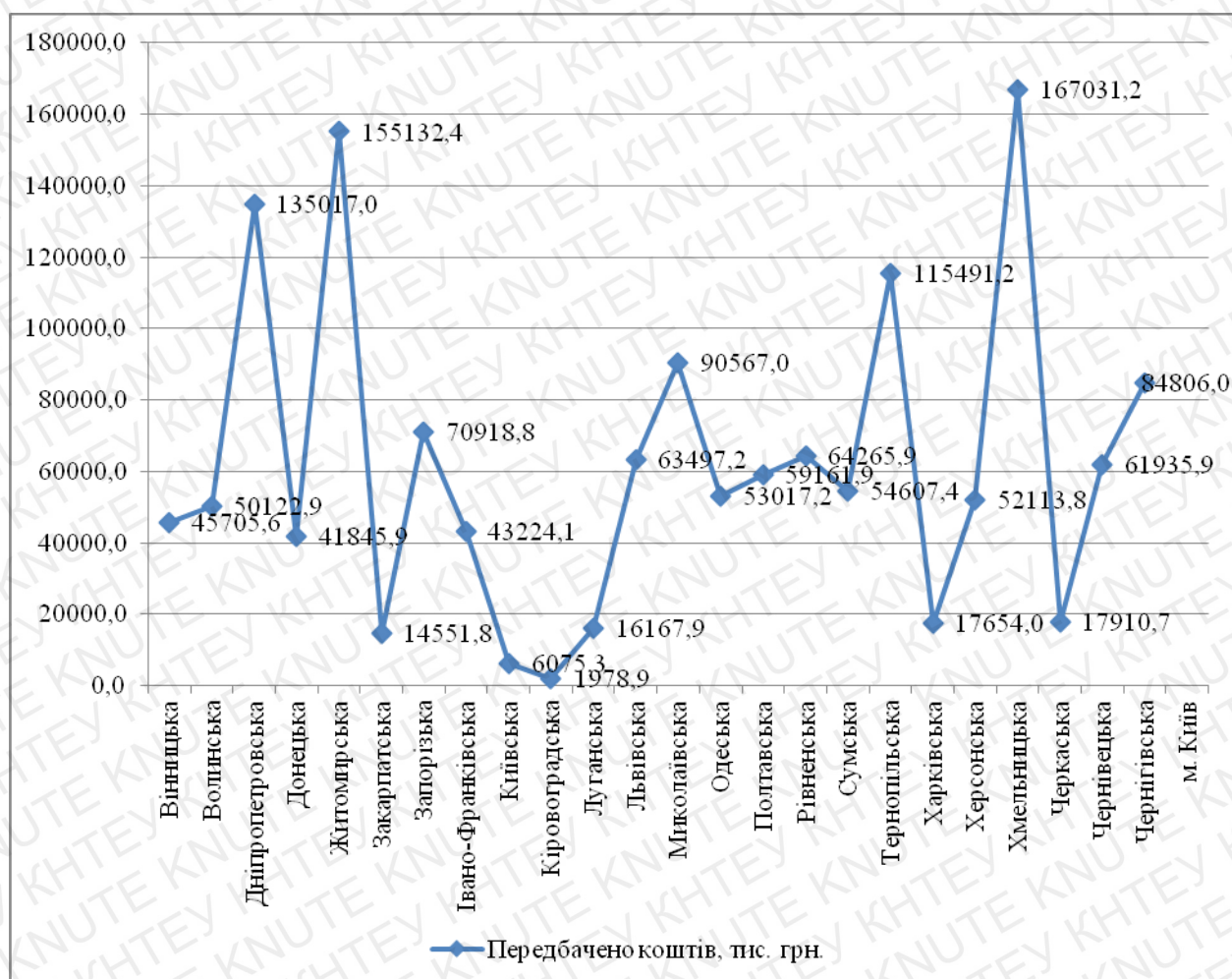


Рис. А.2. Стан розподілу субвенцій на інфраструктури за проектами

Джерело: Розроблено автором на основі даних [79].

Додаток Б

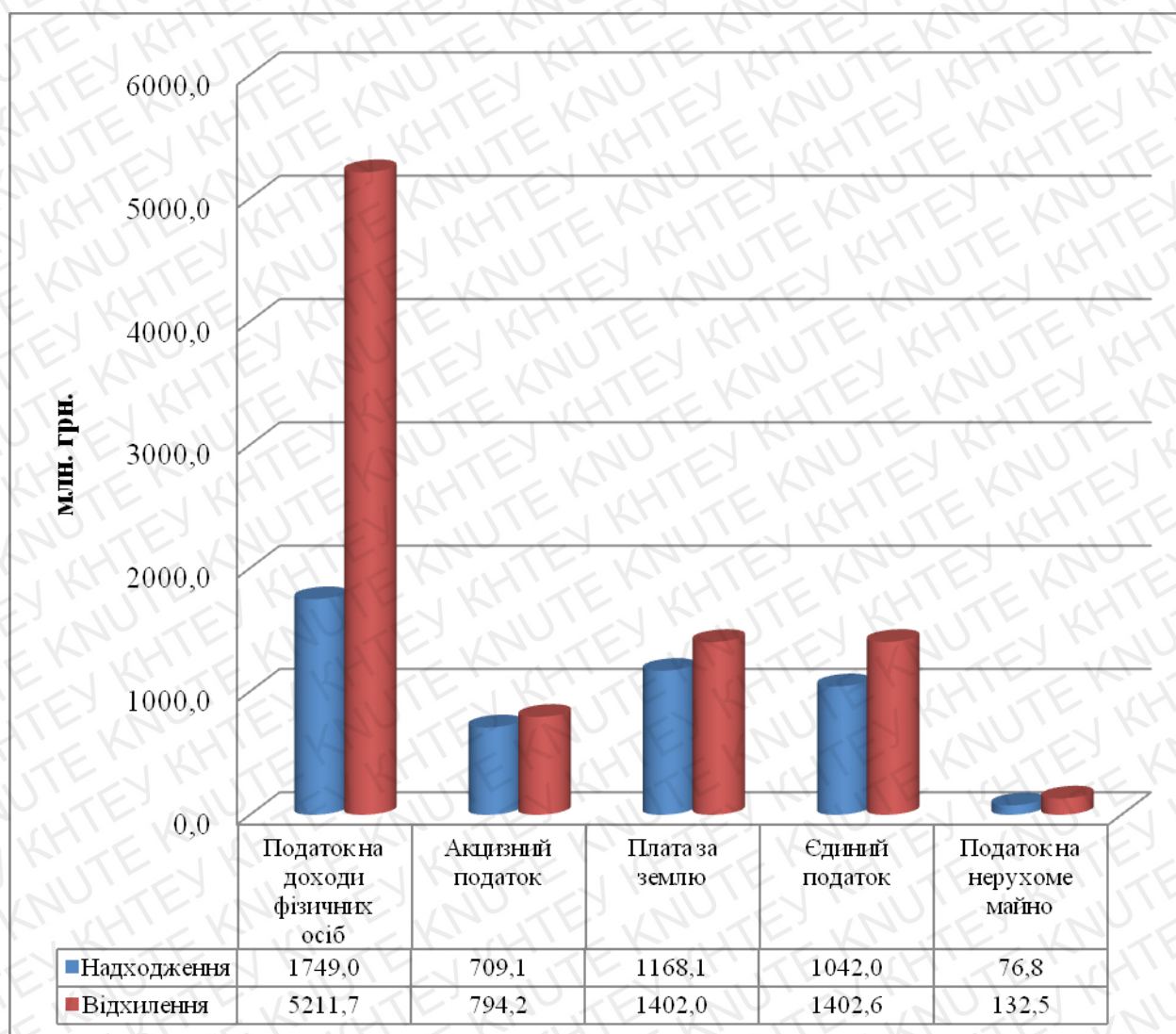


Рис. Б.1. Надходження власних доходів 366 ОТГ за січень – грудень 2016-2017 рр., млн. грн.

Джерело: розроблено автором на основі даних [79].

Продовження додатку Б

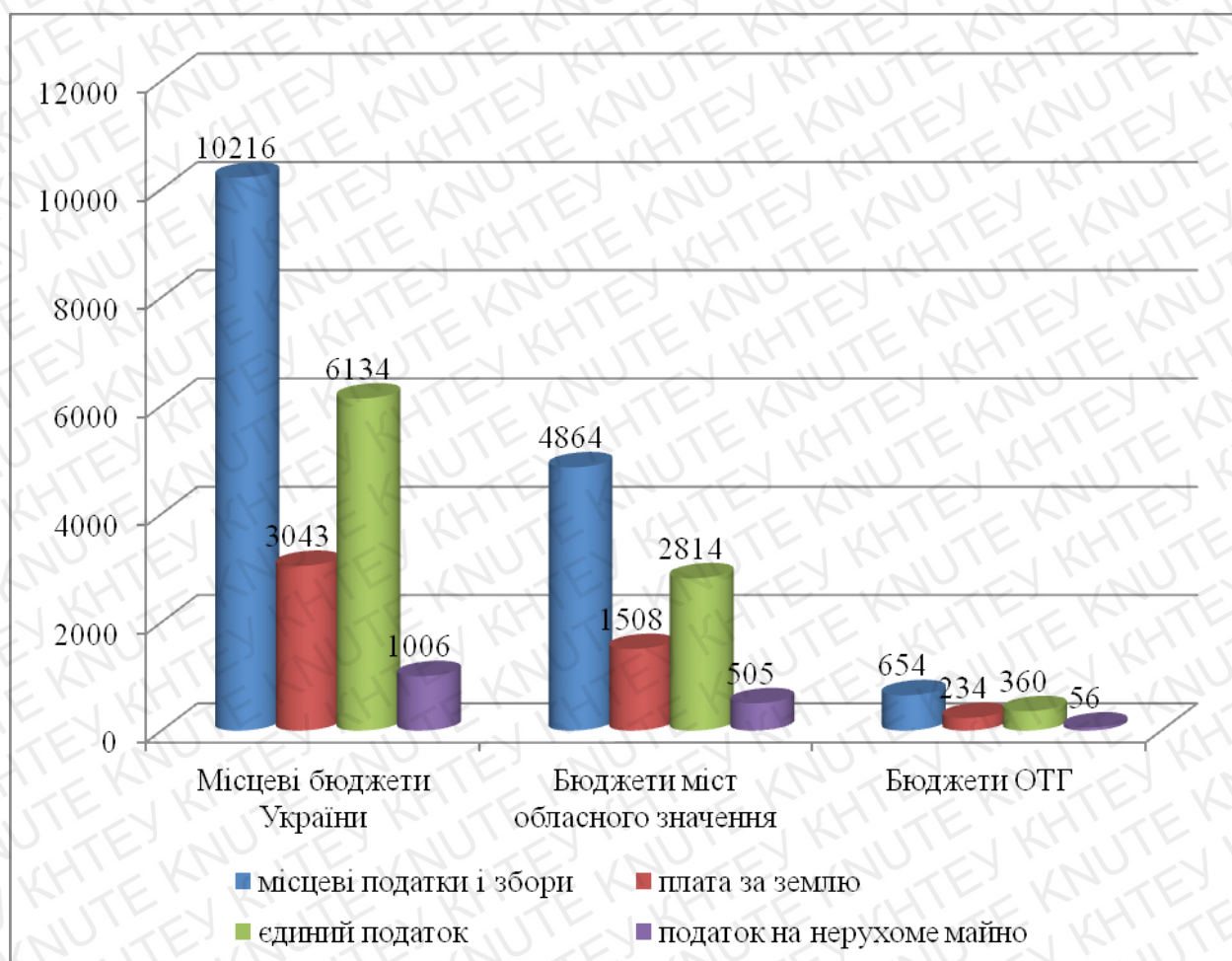


Рис. Б.2. Виконання власних доходів місцевих бюджетів, млн. грн.

Джерело: розроблено автором на основі даних [79].