

*Нечипоренко А.В.,
аспірант кафедри фінансів,
Університет державної фіскальної служби України*

ОРГАНІЗАЦІЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. У статті розглянуто причини надання міжбюджетних трансфертів. Проаналізовано динаміку міжбюджетних трансфертів, що надаються місцевим бюджетам. Запропоновано шляхи подальшого удосконалення міжбюджетних відносин у контексті розвитку місцевого самоврядування.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, трансферти, місцеві бюджети, субвенції, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Важливою складовою бюджетного процесу та невід'ємним елементом бюджетного механізму є міжбюджетні відносини, що представляють собою систему зв'язків між органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій. Від організації системи міжбюджетних відносин залежить ступінь фінансової автономії органів місцевого самоврядування, їх можливість забезпечувати населення суспільними благами та послугами. Ефективність міжбюджетних відносин полягає не тільки в збалансуванні місцевих бюджетів, а також і в сприянні соціально-економічному розвитку регіонів, тому питання щодо організації міжбюджетних відносин набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації міжбюджетних відносин та збалансування місцевих бюджетів досліджували вітчизняні вчені, зокрема: С.А. Буковинський, О.Д. Василик, В.М. Геєць, І.О. Луніна, О.А. Музика-Стефанчук, С.В. Слухай, О.О. Сунцова, І.Я. Чугунов, С.І. Юрій та ін. Проте, попри досягнуті здобутки, проблеми у сфері організації міжбюджетних відносин та ефективності використання міжбюджетних трансфертів є актуальними та потребують подальших досліджень, враховуючи сучасний стан економічного розвитку країни.

Мета статті. Розглянути діючу практику організації міжбюджетних відносин, дослідити їх вплив на розвиток місцевого самоврядування та запропонувати шляхи щодо їх подальшого удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Міжбюджетні відносини є одним із найбільш широко застосовуваних фінансових механізмів держави, що використовується з метою подолання диспропорцій у ресурсному забезпеченні різних територій, підтримки збалансованості та стимулювання розвитку економіки регіонів через сукупність форм, засобів та інструментів організації міжбюджетних відносин.

Ефективна система міжбюджетних відносин сприяє досягненню таких цілей як: забезпечення стійкого економічного зростання регіонів за рахунок оптимального використання бюджетно-податкового потенціалу, зростання якості життя населення, соціального захисту і високого рівня бюджетного забезпечення територіальних спільнот, зміцнення адміністративно-територіальної цілісності країни, підвищення політичної відповідальності та прозорості управлінських рішень, резуль-

тативності функціонування інституту місцевого самоврядування [1, с. 95].

На даний час механізм організації міжбюджетних відносин перебуває у процесі динамічної трансформації під дією потреб вирішення завдань соціально-економічного зростання адміністративно-територіальних одиниць і держави в цілому, усунення розбіжностей у фактичному розвитку регіонів шляхом покращення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Варто відмітити, що дохідна частина місцевих бюджетів усіх регіонів України на сьогодні не відповідає обсягу запланованих видатків і саме тому міжбюджетні трансферти стають важливими інструментами забезпечення сталого їх розвитку. Налагоджена система трансфертних перерахунків дає змогу збалансувати міжбюджетні відносини в разі виникнення дефіциту в бюджетах територіальних громад при їх низькій платоспроможності, що не відповідає функціям, покладеним на органи місцевого самоврядування відповідного рівня. За допомогою міжбюджетних трансфертів вирішується цілий ряд проблем, серед яких [2, с. 80]:

- оцінка потреб регіонів у бюджетних ресурсах;
- розмежування відповідальності між регіонами і їх суб'єктами за фінансування соціально-значимих видатків;
- вироблення критеріїв для визначення обсягу регіональної допомоги по поточних витратах.

Слід зазначити, що в останні роки для України характерними стали масштабні наслідки централізованості місцевих фінансів, зменшення фінансової автономії органів місцевого самоврядування та зростання дотаційності місцевих бюджетів. Все це спричиняє проблеми функціонування місцевого самоврядування, реалізації регіональної політики та бюджетної безпеки в цілому. Тому важливим питанням є розробка та реалізація державної регіональної політики, спрямованої на зменшення територіальної асиметрії в соціально-економічному розвитку і забезпечення формування такої фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, яка б створювала можливості для їх сталого розвитку. 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 існували такі основні форми міжбюджетних трансфертів, передбачені Бюджетним кодексом України (стаття 96): дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів та інші дотації. Проте після прийняття змін до Податкового та Бюджетного кодексів, затверджені Верховною Радою України 28 грудня 2014 року, використання цих видів трансфертів було призупинено.

Згідно внесених змін до Бюджетного кодексу України, між-бюджетні трансферти поділяються на [3]:

- 1) базову дотацію – трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;
- 2) субвенції;
- 3) реверсну дотацію – кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;
- 4) додаткові дотації (на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених 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.

Формула вирівнювання передбачає, що місцеві бюджети з рівнем надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні, отримують базову дотацію в розмірі 80% різниці до цього порога. Для місцевих бюджетів з рівнем надходжень у межах від 0,9 до 1,1 вирівнювання не здійснюється. Якщо індекс податкоспроможності становить понад 1,1, то вилучають до фонду вирівнювання половину коштів перевищення через реверсну дотацію.

Згідно додатку 6 Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» [4] базова та реверсна дотації становлять 4 840 266,7 (в т.ч. 96 107,5 тис грн. для місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження) та 3 114 876,5 тис. грн. відповідно. На основі даних таблиці 1 проаналізуємо склад дотаційних бюджетів у 2016 році.

З таблиці 1 можемо спостерігати, що частка дотаційних бюджетів у загальній кількості бюджетів у середньому становить 73,5%, з коливанням від 35,8% (бюджети інших міст) до 83,7% (бюджети районів). При цьому частка районних бюджетів з рівнем надходжень у межах від 0,9 до 1,1 становить

8,7%. А в таких, хто має індекс податкоспроможності понад 1,1 – 7,6%. З 6 обласних та 35 районних бюджетів вилучають до фонду вирівнювання половину коштів перевищення через реверсну дотацію.

Відповідно і загальна сума базових дотацій вирівнювання з державного бюджету розподіляється в основному між бюджетами районів (69,7%) і бюджетами областей (17,4%). Значно краща ситуація з бюджетами інших міст (до яких віднесено і обласні центри). Серед них є майже 22%, щодо яких вирівнювання не здійснюється, та близько 43%, що має індекс податкоспроможності понад 1,1, на них припадає 6,9% загальної суми базових дотацій. Щодо бюджетів об'єднаних територіальних громад, то частка базових дотацій у загальній сумі базових дотацій складає 6%. Найменш фінансово залежний при формуванні власної фінансової бази бюджет міста Києва, майже 7% бюджети об'єднаних територіальних громад, 8,7% районних та 22% бюджети інших міст.

Різні види трансфертів мають різне значення для розвитку та реалізації міжбюджетних відносин у країні. Так, найбільша їх частка у 2016 році припадає саме на освітню та медичну субвенцію в розмірі 44 783 977,2 та 44 316 586,2 тис. грн. відповідно. Отже, у всій структурі трансфертів переважають субвенції, розподіл яких значно диференційований в межах регіонів України. Частина видатків, на фінансування яких спрямовуються субвенції, можуть бути регулярними видатками бюджетів відповідних рівнів.

Таким чином, стан соціально-економічного розвитку регіону залежить від достатності ресурсів. Оскільки значна роль в ресурсній забезпеченості належить саме фінансовим ресурсам, збалансованість доходів і видатків відіграє ключову роль в забезпеченні сталого розвитку регіону.

Дисбаланси в розміщенні продуктивних сил зумовлюють різні можливості для розвитку регіонів. Це є об'єктивною причиною для пошуку шляхів подолання такого явища та забезпечення сталого та врівноваженого розвитку різних областей України. Для цього використовується інструментарій різноманітних економічних та фінансових методів і провідну роль серед них відіграють міжбюджетні трансферти. Значні фінансові ресурси змушені направлятися через цю систему. Щоб оцінити роль міжбюджетних трансфертів, проаналізуємо, як змінювалась частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України за часи незалежності (рис. 1).

Таблиця 1

Склад місцевих бюджетів та міжбюджетні трансферти

Група місцевих бюджетів	Кількість бюджетів				Частка дотаційних бюджетів у загальній кількості бюджетів відповідної групи, %	Базова дотація, тис. грн.	Частка базових дотацій, яка спрямовується до відповідної групи бюджетів, у загальній сумі базових дотацій, %
	Усього	Щодо яких застосовано базову дотацію	Щодо яких вирівнювання не здійснювалося	Щодо яких застосовано реверсну дотацію			
Бюджети районів	461	386	40	35	83,7	3 304 894,9	69,7
Бюджети областей	24	18	0	6	75,0	826 650,8	17,4
Бюджети інших міст	148	53	32	63	35,8	327 628,9	6,9
Бюджети об'єднаних територіальних громад	159	125	11	23	78,6	284 984,6	6,0
Разом	792	582	83	127	73,5	4 744 159,2	100,0

Джерело: складено автором на підставі даних [4]



Рис. 1. Динаміка частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України у 1992-2015 роках

Джерело: складено автором за даними [5]

З рисунку 1 бачимо, що динаміка доходів місцевих бюджетів за період з 1992 року по 2015 рік має стійку тенденцію до зростання. Питома вага офіційних трансфертів за відповідний період зростає з 0,43% у 1992 році до 59,1% у 2015 році. З одного боку, ця тенденція свідчить, що держава докладає зусиль, щодо вирівнювання вище представлених дисбалансів, з іншого – це є прямим свідченням поступового зростання централізованості системи фінансів країни. Це є негативною ознакою, яка порушує сучасні європейські норми та традиції формування гнучкої, економічно ефективної системи місцевих фінансів.

Отже, структура доходів місцевих бюджетів свідчить про зростання залежності місцевих бюджетів України від міжбюджетних трансфертів. Так, частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів у 2015 р. становила 59,1%, що на 2,7 в.п. вище, ніж відповідний показник попереднього року, та є найбільшою за весь досліджуваний період (рис. 2).

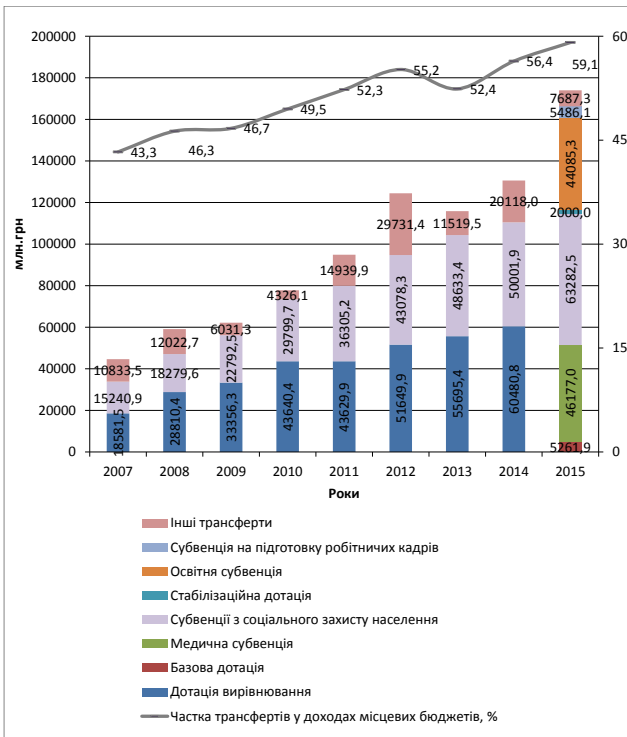


Рис. 2. Динаміка міжбюджетних трансфертів, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів у 2007-2015 роках

Джерело: складено автором за даними [5; 6; 7]

Традиційно у структурі міжбюджетних трансфертів протягом 2007-2014 рр. найбільшу частку складає дотація вирівнювання (у 2014 році вона становила 46,3%). Особливістю міжбюджетних відносин у 2015 році є їх нова модель, запроваджена змінами до Бюджетного кодексу України, прийнятими Законом України від 28 грудня 2014 року №79-VIII. Головною відмінністю нової системи вирівнювання є скасування дотації вирівнювання (вилучення) і запровадження базової (реверсної) дотації, а також освітньої субвенції, медичної субвенції, субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру.

Такими змінами впроваджено механізм, за якого держава шляхом надання спеціальних трансфертів (субвенцій) повністю бере на себе відповідальність щодо фінансового забезпечення поточних видатків установ медичної та освітньої сфери, що належать до повноважень місцевих бюджетів і складають значний обсяг у їх видатках.

Слід також зазначити, що за останні роки сума трансфертів, які передаються з державного бюджету місцевим збільшилася більш, ніж у 3 рази, що вказує на значну та стрімку подальшу централізацію бюджетних коштів в державі та подальший їх перерозподіл через державний бюджет.

Приріст обсягів міжбюджетних трансфертів у 2015 році порівняно з 2014 роком склав 33,2%. Зауважимо, що їх зростання відбувалося вищими темпами, ніж доходів місцевих бюджетів, приріст яких склав лише 19,2% (рис. 3).



Рис. 3. Темпи зростання трансфертів та доходів місцевих бюджетів за 2007-2015 роки

Джерело: побудовано автором за даними [6; 7]

Отже, практика організації міжбюджетних відносин на основі положень Бюджетного кодексу показала, що реальна самостійність місцевих бюджетів і подальший розвиток місцевого самоврядування не є фінансово забезпеченими. Недоліки і суперечності механізму міжбюджетних відносин з кожним роком все чіткіше відображаються в обсягах міжбюджетних трансфертів, що передаються з центрального бюджету місцевим бюджетам з метою їх збалансування [8, с. 106]. Підтвердженням цього слугують аналітичні дані щодо динаміки та структури міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, які наведені вище.

Висновки. Проведений аналіз свідчить про те, що державна регіональна та бюджетна політика через систему трансфертів на сьогодні зводиться до вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів. Необхідність подальшого реформування системи міжбюджетних відносин обумовлена низкою виявлених у цій сфері проблем, серед яких варто виділити наступні:

- значний рівень залежності доходів місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів;

- стійка тенденція до зростання частки міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів;
- зниження фінансової самостійності місцевих бюджетів;
- нездатність органів місцевого самоврядування реалізувати покладені на них завдання без міжбюджетних трансфертів;
- досягнення збалансованості місцевих бюджетів лише через покриття розриву між доходами та видатками базовими дотаціями;
- невідповідність між зобов'язаннями за видатками місцевих бюджетів та джерелами фінансування;
- відсутність ефективного механізму стимулювання органів місцевого самоврядування у перевиконанні запланованих показників як за державним, так і за місцевими бюджетами.

З метою подолання визначених проблем у сфері організації міжбюджетних відносин необхідними кроками є:

- запровадження державних гарантій фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень місцевими органами влади;
- формування сприятливих умов для нарощування власної дохідної бази місцевих бюджетів;
- визначення переліку депресивних територій з метою проведення ефективного фінансового вирівнювання;
- застосування конкурсного відбору проєктів у процесі надання територіям інвестиційних субвенцій.

Отже, чинна модель організації міжбюджетних відносин у контексті розвитку місцевого самоврядування в Україні потребує подальшого реформування в напрямках зменшення залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, укріплення їх власної дохідної бази, розроблення дієвого механізму стимулювання розвитку регіонів.

Література:

1. Рябушка Л.Б. Особливості формування та розвиток системи міжбюджетних відносин / Л.Б. Рябушка, Ю.В. Ластовина // Бізнес інформ. – 2011. – № 3. – С. 95-99.
2. Іоненко К.В. Дослідження факторів формування фінансового потенціалу регіону // Вісник Полтавського національного технічного університету. – Полтава: ПНТУ, 2005. – № 4 (7). – С. 80-84.
3. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Елек-

тронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

4. Закон України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 25.12.2015 № 928-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/928-19>
5. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/>
6. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2011 рік / [Щербина І.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В., Самчинська І.В. та ін.]; ІБСЕД, Проєкт «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID–К., 2011. – 96 с.
7. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2015 рік / [Зубенко В.В., Самчинська І.В., Рудик А.Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проєкт «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження», USAID. – К., 2016. – 80 с.
8. Зубріліна В.В. Міжбюджетні відносини: теоретичні підвалини та практика сьогодення / В.В. Зубріліна. – Економіка і управління. – № 2. – 2014. – С. 102-109.

Нечипоренко А.В. Организация межбюджетных отношений в контексте развития местного самоуправления

Аннотація. В статті розглянуті причини предоставлення межбюджетних трансфертів. Проаналізована динаміка межбюджетних трансфертів, предоставляемих місцевим бюджетам. Предложено пути дальнейшего усовершенствования межбюджетных отношений в контексте развития местного самоуправления.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, трансферты, местные бюджеты, субвенции, местное самоуправление.

Nechyporenko A.V. Organization of intergovernmental relations in the context of local government development

Summary. In the article, the reasons for granting the intergovernmental transfers are considered. The dynamics of the intergovernmental transfers provided to local budgets is analysed. The ways of further improvement of the intergovernmental relations in the context of development of local government are offered.

Keywords: intergovernmental relations, transfers, local budgets, subventions, local government.