

<https://doi.org/10.36818/2071-4653-2020-2-7>

УДК 352.075.1:338.244.47

JEL F02, O18, R10

З. О. Сірик

кандидат технічних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту Інституту адміністрування та післядипломної освіти Національного університету «Львівська політехніка», м. Львів

e-mail: zsiryk62@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9886-1068>

ОСОБЛИВОСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Визначено сутність системи міжбюджетних відносин. Проаналізовано базову та реверсну дотації України та Львівської області. Визначено переваги та недоліки, які отримали громади за результатами зміни підходів до балансування місцевих бюджетів. Проаналізовано нормативно-правові документи, що відповідають за міжбюджетні відносини в Україні. Акцентовано увагу на проблемах реформування місцевих фінансів, зокрема побудови міжбюджетних відносин. Побудовано схему системи економічних міжбюджетних відносин України. Запропоновано заходи щодо вдосконалення системи міжбюджетних відносин в Україні.

Ключові слова: децентралізація влади, територіальні громади, міжбюджетні відносини, фінансові ресурси.

Siryk Z. PECULIARITIES OF IMPROVING INTERBUDGETARY RELATIONS IN CONDITIONS OF AUTHORITIES' DECENTRALIZATION

Ukraine is a unitary state, yet historically various regions, oblasts, districts, and local areas have different levels of economic development. To secure sustainable economic and social development and provide social services guaranteed by the state for each citizen according to the Constitution, the mechanism of redistribution between revenues and expenditures of oblasts, regions, and territories through the budgets of a higher level is used. The paper aims to research the peculiarities of improving interbudgetary relations in conditions of authorities' decentralization. The paper defines the nature of interbudgetary relations. The basic and reverse subsidies to Ukraine and Lvivska oblast are analyzed. The advantages and disadvantages the communities face at changing approaches to balancing local budgets are determined. Regulative documents that cover the interbudgetary relations in Ukraine are analyzed. Special attention is paid to the problem of local finances reforming, including the development of interbudgetary relations. The scheme of the economic interbudgetary relations system in Ukraine is developed. The ways to improve the system of interbudgetary relations in Ukraine are suggested. The negative and positive aspects, advantages, and disadvantages of the system of interbudgetary relations in Ukraine require the following improvements. 1. It is necessary to avoid the complete budget alignment in the process of budgets balancing by interbudgetary transfers as the major objective. 2. The interbudgetary transfers should be distributed based on a formal approach. 3. The changes have to be introduced to the calculation of medical and educational subsidies in terms of financial standard of budget provision to avoid the money deficit for coverage of necessary expenditures. 4. There is a need to improve interbudgetary relations at the levels of districts, villages, towns, and cities of district subordination. 5. Improvement of the mechanism of targeted benefits provision, their real evaluation, and control for the use of funds.

Keywords: authorities' decentralization, territorial communities, interbudgetary relations, financial resources.

Постановка проблеми. Україна є унітарною державою, однак історично так склалось, що різні регіони, області, райони та локальні території характеризуються різним рівнем економічного розвитку. Для забезпечення сталого економічного та соціального розвитку, надання гарантованих державою соціальних послуг кожному громадянину відповідно до Конституції застосовується механізм перерозподілу доходів і видатків областей, регіонів і територій через бюджети вищого рівня.

Конституцією України кожному громадянину держави гарантується низка прав: право на охорону здоров'я, санітарно-епідемічне благополуччя, безпечне довкілля, освіту, соціальний захист та інші блага, що забезпечують життя, здоров'я, освітній, культурний розвиток особистості.

Механізм міжбюджетних відносин має сприяти гармонійному, всебічному соціально-економічному розвитку регіонів і територій, бути справедливим і враховувати зацікавленість місцевих органів влади. Формування інструментарію цього механізму

базується на показниках нинішнього економічного стану і враховує потенційні можливості власного розвитку.

Аналіз останніх досліджень. На сучасному етапі питання міжбюджетних відносин під час реалізації реформи фінансової децентралізації в Україні є особливо актуальним. Його дослідженням займається низка науковців, зокрема: Д. Василенко [1], Г. Возняк [2], Т. Ганзицька [3], П. Жук [4], Г. Олексюк [5], С. Пухир [6], В. Письменний [7] та інші.

Метою статті є дослідження особливості вдосконалення міжбюджетних відносин в умовах децентралізації влади.

Основні результати дослідження. Головною ознакою міждержавних фінансових відносин є система організації та способи переміщення фінансових ресурсів від одного рівня влади до іншого у відповідних напрямках. Одним з інструментів такого переміщення є міжбюджетні трансферти, види яких, порядок розрахунку обсягів, порядок передання між бюджетами та використання визначається Бюджетним

кодексом України та іншими нормативно-правовими актами країни. Особливістю міжбюджетних фінансових потоків є те, що вхідні потоки бюджету одного рівня бюджетної системи одночасно є вихідними потоками бюджету іншого рівня [6, с. 133].

Система міжбюджетних відносин передбачає мінімізування (усунення) диспропорції розвитку регіонів, в основі яких можуть бути природно-кліматичні умови та географічне розташування (гірські території, віддалені населені пункти тощо), промислові райони з діючими та недіючими підприємствами, екологічно небезпечні райони, регіони з аграрним виробництвом, яке потребує значних інвестицій. Водночас інші території України володіють значним потенціалом, який успішно генерує економічний базис (податки, розвиток інфраструктури, робочі місця, привабливі галузі виробництва, рекреації та ін.). Формування міжбюджетних відносин має базуватися на тісній взаємодії між органами влади різних рівнів з приводу реалізації бюджетного процесу та розмежування бюджетних повноважень і, що найважливіше, враховуючи принцип субсидіарності [8, с. 164].

Соціальна держава завжди разом з принципом солідарності має брати до уваги і принцип субсидіарності. В основу цього принципу закладено положення, що держава має брати на себе лише ті завдання, які не можуть бути вирішені меншими спільнотами, зокрема місцевими територіальними громадами. Принцип субсидіарності базується на антропологічних передумовах, що життєвий успіх людини залежить не від системи соціальних послуг держави, а від готовності і здатності окремої людини та спільнот проявляти ініціативу і приносити результати.

Таким чином, система міжбюджетних відносин не має бути в ролі постачальниці, адже це може

привести до її саморуйнування. Інструменти фінансового вирівнювання дають змогу знизити вплив фіскальних дисбалансів на соціально-економічний розвиток територій, відтак змістити невідповідність між обсягами фінансових ресурсів органів влади одного рівня або різних рівнів для виконання покладених на них функцій і завдань [7]. Економічна та соціальна політика кожної держави тісно переплетені між собою. Соціально-державна система послуг, які гарантовані кожній людині, залежить у своєму фінансуванні від успішності економіки, що, своєю чергою, залежить від соціальних гарантій і успішного розвитку кожного.

Система міжбюджетних відносин в Україні містить такі форми:

- міжбюджетні трансферти;
- бюджетні позики (короткотермінові запозичення для покриття тимчасових касових розривів через порушення ритмічності виконання дохідної частини бюджету та обов'язковості проведення витрат з місцевого бюджету у встановлені терміни);
- запозичення до державного бюджету для покриття витрат фінансування інвестиційних проєктів за рахунок фінансових ресурсів іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій.

Надалі під міжбюджетними відносинами (рис. 1) будемо розуміти систему економічних відносин між суб'єктами бюджетного процесу (органами управління різного рівня) з приводу розмежування повноважень, видаткових зобов'язань і дохідних джерел у цілях забезпечення фінансової підтримки регіонів [8, с. 164].

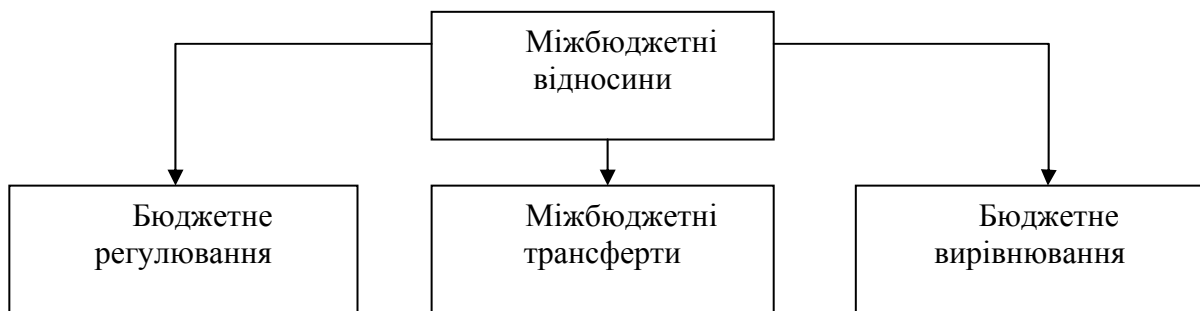


Рис. 1. Міжбюджетні відносини

Джерело: побудовано автором.

Бюджетне регулювання – це діяльність щодо збалансування державного та місцевих бюджетів. Метою бюджетного регулювання є встановлення чітких правил визначення обсягів фінансових ресурсів, порядку їх розрахунків, способів переміщення фінансових потоків між бюджетами для досягнення їх збалансування. У процесах бюджетного регулювання необхідно виокремити два підходи: вертикальне та горизонтальне бюджетне регулювання.

Вертикальне бюджетне регулювання – забезпечення необхідними джерелами доходів бюджетів різних рівнів відповідно до чинного в державі порядку розмежування повноважень між

органами державної влади та органами місцевої влади і самоврядування для покриття витрат, необхідних для виконання цих повноважень.

Горизонтальне бюджетне вирівнювання має на меті усунути бюджетні диспропорції за територіальним критерієм і полягає у фінансовому вирівнюванні бюджетів окремо міських, сільських, селищних бюджетів і бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Для здійснення бюджетного регулювання використовуються такі методи:

- метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, які надходять до місцевого бюджету;

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

- надання прямого фінансування в обсязі певної суми за цільовим використанням у вигляді міжбюджетних трансфертів.

Бюджетне вирівнювання має на меті забезпечення рівності щодо отримання економічними суб'єктами різних адміністративних утворень однакового обсягу гарантованих державою суспільних благ за визначеного рівня податкового навантаження [9].

Відповідно до ст. 81 Бюджетного кодексу України [10] міжбюджетні відносини – відносини між державою, Автономною республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. Держава може передати органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови передання фінансових ресурсів відповідно до встановленого порядку. Бюджетним кодексом України [10] визначено види міжбюджетних трансфертів, а саме:

- базова дотація (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);
- субвенції;
- реверсна дотація (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);
- додаткова дотація.

Головною відмінністю нової моделі офіційних трансфертів є скасування дотації вирівнювання (вилучення) і запровадження базової (реверсної) дотації, а також освітньої, медичної субвенції, субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру. У сучасних умовах цими змінами впроваджено механізм, за якого держава шляхом передання спеціальних трансфертів (субвенцій) повністю бере на себе відповідальність за фінансове забезпечення поточних видатків установ медичної та освітньої сфери. Такі видатки становлять значну частку у видатках місцевих бюджетів [11, с. 11-12].

До 2015 р. дотація вирівнювання розподілялась за трьома рівнями: державний бюджет – обласний бюджет – бюджет міста обласного значення та районний бюджет – бюджети сіл, селищ, міст районного значення. З 2015 р. законодавством передбачено встановлення прямих міжбюджетних відносин лише на двох рівнях. Перший рівень: державний бюджет – обласний бюджет; другий рівень: бюджети міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад і районні бюджети.

Для визначення обсягу та розподілу міжбюджетних трансфертів використовується показник нормативу бюджетної забезпеченості, який визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів публічних послуг (табл. 1) [10].

Таблиця 1

Дані про розподіл між бюджетами базової та реверсної дотації, млрд грн

Види дотацій	2017 р.		2018 р.		2019 р.		2020 р.	
	Кількість	Сума	Кількість	Сума	Кількість	Сума	Кількість	Сума
<i>Базова дотація</i>								
Обласні бюджети	17	0,9	17	1,0	19	1,5	19	2,0
Бюджети міст обласного значення	53	0,4	52	0,6	53	0,9	40	0,9
Районні бюджети	375	3,7	363	4,6	353	5,6	358	6,6
Бюджети ОТГ, сіл, селищ, міст районних значень	293	0,8	498	1,9	510	2,4	622	3,8
Всього	738	5,8	930	8,1	935	10,3	1039	13,3
<i>Реверсна дотація</i>								
Обласні бюджети	5	0,6	5	0,7	4	0,9	5	1,4
Бюджети міст обласного значення	64	2,7	66	3,7	69	4,6	48	4,9
Районні бюджети	38	0,4	45	0,5	44	0,6	37	0,6
Бюджети ОТГ, сіл селищ, міст районного значення	48	0,2	107	0,5	177	0,7	143	1,9
Всього	155	3,9	223	5,4	294	6,8	233	8,8
<i>Відношення базової дотації до реверсно, рази</i>	4,76	1,48	4,17	1,52	3,18	1,51	4,45	1,51

Джерело: складено автором на основі даних [12].

На основі наведених даних зазначаємо, що кількість бюджетів, які отримують базову дотацію, у 3-4 рази перевищує кількість бюджетів, що передають реверсну дотацію. Водночас величина базової дотації впродовж чотирьох років у 1,5 раза перевищує суму реверсної дотації.

Обсяг базової дотації на 2020 р. порівняно з 2017 р. зріс на 7,5 млрд грн, або в 2,3 раза. Збільшилась сума базової дотації для районних бюджетів – 2,9 млрд грн, бюджетів ОТГ – 3,0 млрд грн, що пояснюється продовженням процесу децентралізації та створення нових ОТГ. Реверсна дотація до державного бюджету на 2020 р. зросла на 4,9 млрд грн, або в 2,3 раза.

Здійснюючи перерозподіл фінансових ресурсів між ланками бюджетної системи, необхідно пам'ятати важливе правило: поліпшення фінансового стану реципієнтів не має негативно вплинути на стан донорів [7].

Деталізація переліку трансфертів, що надаються з державного бюджету України місцевим бюджетам, передбачена ст. 97 Бюджетного кодексу України [1], а саме:

- базова (реверсна) дотація, субвенції на здійснення державних програм соціального захисту, додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, встановлених державою, додаткова дотація на здійснення додаткових

видатків, переданих з державного бюджету на утримання закладів освіти і охорони здоров'я;

- субвенція на виконання інвестиційних проєктів, освітня субвенція, медична субвенція, субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;
- субвенція на проєкти ліквідації підприємств вугільної та торфовидобувної промисловості, субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту та

утримання доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах та інші трансферти.

Процес децентралізації влади і фінансів, реформа місцевого самоврядування, що розпочалися у 2015 р., здійснюється саме завдяки реформуванню та вдосконаленню міжбюджетних відносин (табл. 2).

Таблиця 2

Інформація про окремі види міжбюджетних трансфертів України, млрд грн

Кошти	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2019 р.
Кошти на підтримку секторальної регіональної політики				0,65	1,1	0,5
Субвенція на розвиток медицини у сільській місцевості				4,0	5,0	5,0
Кошти на будівництво спортивних об'єктів				0,27	0,37	0,75
Субвенція на інфраструктуру ОТГ			1,0	1,5	1,9	2,1
Державний фонд регіонального розвитку		2,9	3,0	3,5	6,0	7,7
Субвенція на соціально-економічний розвиток	0,5	0,8	3,3	6,2	5,0	4,7
Всього	0,5	3,7	7,3	16,1	19,37	20,75

Джерело: складено на основі [13].

У 2019 р. передбачено субвенцію на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення в сумі 14,7 млрд грн.

На 2020 р. згідно з додатком № 6 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» [14] міжбюджетні трансферти (інші дотації та субвенції) з державного бюджету України місцевим бюджетам заплановано для територіальних громад кошти в сумі 51,03 млрд грн (додаткові субвенції), зокрема:

- субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення – 22,2 млрд грн;
- кошти Державного фонду регіонального розвитку – 4,9 млрд грн;
- недопущення списання за рахунок місцевих бюджетів заборгованості за середньостроковими позиками 2009-2014 рр. – 9,0 млрд грн;
- надходження роздрібного акцизу за пальне – 6,0 млрд грн;
- субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій – 1,7 млрд грн;
- субвенції на покращення соціального захисту окремих категорій педагогічних працівників, реалізації програми «Спроможна школа для кращих результатів», на реалізацію проєкту «Нова українська школа» – 5,76 млрд грн;
- інші субвенції (спортивні проєкти, професійно-технічна освіта, місцеві вибори) – 1,47 млрд грн [12].

Як видно з табл. 2, інші дотації та субвенції, які мають визначене цільове призначення щодо використання у конкретних регіонах і територіях, у 2019 р. становили 20,75 млрд грн, тобто у 5,6 раза більше проти 2015 р. Важливим джерелом фінансування проєктів місцевого розвитку є створення Державного фонду регіонального розвитку, кошти якого суттєво доповнюють можливість будівництва інфраструктурних об'єктів, фінансування

інших програм у містах, об'єднаних територіальних громадах.

У державному бюджеті 2020 р. субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання доріг місцевого значення порівняно з 2019 р. збільшена у 1,5 раза. Зростання обсягів міжбюджетних трансфертів передусім пов'язане з активним створенням об'єднаних територіальних громад.

Формування обсягів міжбюджетних трансфертів здійснюється на основі балансування місцевих бюджетів, виходячи з обсягу визначених формульних методом видатків на утримання галузей бюджетної сфери та характеризує модель відносин, яка здійснює вирівнювання за доходами.

Вирівнювання (за винятком обласних бюджетів) здійснюється лише за податком на доходи фізичних осіб, на основі якого визначається індекс податкоспроможності відповідного бюджету. Індекс податкоспроможності бюджету об'єднаної територіальної громади – це коефіцієнт, що визначає рівень податкоспроможності бюджету територіальної громади порівняно з аналогічним середнім показником по всіх зведених бюджетах міст обласного значення, районів і бюджетів об'єднаних територіальних громад в Україні у розрахунку на одну людину.

Розрахунковий обсяг видатків обласних бюджетів, міст обласного значення та районів визначається за єдиними нормативними видатками у розрахунку: на душу населення (державне управління, охорона здоров'я, культура і мистецтво, фізкультура і спорт, соціальні програми стосовно сім'ї, молоді та дітей), на дитину або учня (освіта), отримувача соціальних послуг (соціальний захист і забезпечення) відповідно до розмежування видатків між державними та місцевими бюджетами.

Тобто доходи та вирівнюючі трансферти призначаються місцевим бюджетам для фінансування запланованих видатків місцевих бюджетів, тому в цьому розумінні доходи відіграють пасивну роль у визначенні обсягу видатків.

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

Для формування системи міжбюджетних відносин застосовується формульний підхід, зокрема:

- вирівнювання фінансової спроможності на одну особу населення;
- вирівнювання видаткових потреб громад на одну особу населення.

Перший підхід – розрахунок податкоспроможності на одну особу населення, який ґрунтується на податковій базі громади та враховує її фінанське навантаження. Позитивним є те, що формула проста та зрозуміла, оскільки обчислюється лише на основі податку на доходи фізичних осіб, однак досягається фінансування лише обмеженого переліку завдань.

Другий підхід – система вирівнювання базується на відмінностях видаткових потреб у розрахунку на одного мешканця, що враховує демографічні, соціально-економічні та інші відмінності між громадами. У цьому разі формула вирівнювання складніша, але враховується виконання більшого кола завдань.

Система фінансового вирівнювання має враховувати можливість органів місцевої влади забезпечувати зростання бази оподаткування. Розробляючи норми та нормативи для розрахунку величини видатків за конкретними статтями, які враховуються під час фінансового вирівнювання, необхідно максимально забезпечити всі види послуг, що входять до компетенції органів місцевого самоврядування, не забуваючи водночас про необхідність сталого розвитку населених пунктів для майбутніх поколінь.

Результати аналізу переваг і недоліків, які отримали громади через зміну підходів до балансування місцевих бюджетів, мають стати основою для пошуку можливостей удосконалення міжбюджетних відносин під час децентралізації.

Однак через системне невиконання плану власних доходів з різних причин (завищені планові показники, незадовільний стан підприємництва, зупинка роботи підприємств тощо) територіальна громада не має

потенціалу розвитку, що може призвести навіть до згортання деяких програм і проєктів.

Успіх реформування органів місцевого самоврядування у напрямі фінансової децентралізації тісно пов'язаний з розподілом відповідальності держави та територіальних органів влади.

Основна мета міжбюджетних відносин полягає у справедливому та неупередженому розподілі публічних фінансів, що має забезпечити адекватне фінансування повноважень відповідно до законодавства України.

На сьогодні залишається проблемою, що Міністерство фінансів України, розраховуючи базові показники фінансової спроможності місцевих бюджетів, не включає показники бюджету м. Києва для їх вирівнювання. Отже, принцип «багаті витягують слабших», який закладений законодавством України у підходах до бюджетного вирівнювання, порушується, оскільки ніяким чином не зачіпає найбагатший бюджет – міський бюджет м. Києва. Водночас бажання зайняти робочі місця в столиці, існуючі реалії ведення бізнесу в країні є такими, що велика частина підприємств здійснює державну реєстрацію в м. Києві, сплачує податки у міський бюджет, розташовуючи свої відділення, філії у регіонах.

На прикладі наведених у табл. 3 даних видно, що загалом по Україні у разі включення показників бюджету м. Києва для фінансового вирівнювання місцевих бюджетів базова дотація може зрости в 1,4 раза.

Зміни до Бюджетного кодексу України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дають можливість сьогодні вирішити деякі питання бюджетно-фінансової децентралізації. Так, бюджетні відносини між рівнями влади стали більш прозорими, передбачуваними та доступними.

Однак значна частина питань залишаються не вирішеними, що спричиняє неповне та несвочасне фінансування гарантованих державою суспільних витрат (табл. 3).

Таблиця 3

Аналіз розрахунку базової та реверсної дотації, млн грн

	Базова дотація за чинною методикою	З урахуванням м. Києва	Різниця	Реверсна дотація за чинною методикою	З урахуванням м. Києва	Різниця	Зміна ресурсу
<i>Україна, всього</i>	10 350,9	14 606,5	4255,6	6788,2	9668,6	2880,5	1375,1
<i>Львівська обл.</i>	719,4	1053,1	333,7	514,7	411,5	-103,2	436,8

Джерело: згруповано автором.

Необхідно розглянути підходи до визначення делегованих повноважень, які охоплюють фінансування освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, соціального захисту й забезпечення. Механізм виконання цих повноважень визначається на рівні регіонів та областей, а здійснюється місцевими державними адміністраціями й регіональними структурами центральних органів виконавчої влади в кожній області (обласне управління освіти, охорони здоров'я і т. д.). Тобто домінування делегованих повноважень означає, що місцеві бюджети слугують інструментом державної економічної політики, адже обласні та районні ради не мають власних виконавчих органів.

Відповідно до ст. 4 Європейської хартії про місцеве самоврядування муніципальні функції зазвичай здійснюються тими органами влади, які мають найтісніший контакт з громадянами [15], що підкреслює найбільшу обізнаність у суспільних потребах і послугах саме на базовому рівні самоврядування.

Серед найбільш загальних проблем реформування місцевих фінансів, зокрема побудови міжбюджетних відносин, можна виділити декілька.

1. Формування місцевих бюджетів здійснюється на недосконалої податковій базі, яка зазнає частих змін, що порушує відповідний стабільний підхід і розвиток. Місцеві органи влади та органи місцевого

самоврядування систематично надають пропозиції щодо вдосконалення перерозподілу податкових надходжень між бюджетами (зміна розподілу екологічного податку, скасування окремих пільг земельного податку для державних монополій тощо).

2. Трансферти та передані доходи залишаються вагомим джерелом формування місцевих бюджетів, що зменшує міру впливу місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування та їхню відповідальність за ефективність управління у сфері надання суспільних послуг на локальних територіях. Через це часто неможливо встановити реальні причини тимчасових касових розривів, скорочення фінансування окремих програм, виникнення заборгованостей з оплати праці працівникам бюджетних установ, іншої заборгованості за товари, роботи, послуги тощо. Сьогодні в країні спостерігаються випадки соціального напруження в колективах працівників бюджетних установ унаслідок несвочасної виплати зарплати.

3. Місцеві податки і збори у більшості громад є занадто малими, щоб відігравати значну роль у фінансуванні витрат місцевих бюджетів, але вони не враховуються під час визначення міжбюджетних трансфертів.

4. Зростання суб'єктивізму у формуванні міжбюджетних відносин, втручання окремих суб'єктів у розподіл фінансових ресурсів під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

5. Потреба у додаткових трансфертах об'єктивно зумовлена у бюджетній системі будь-якої країни, оскільки усюди існують коливання економічної кон'юнктури, принципів побудови бюджетної системи, адміністративного поділу держави. Однак за стабільної системи фінансово-бюджетного управління розвинутих держав ці проблеми усуваються завдяки ініціативності місцевої влади, яка сприяє активізації господарської діяльності, усуненню проявів корупції, що, відповідно, сприяє збільшенню надходжень з інших джерел. В Україні місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування не володіють достатніми правами щодо виявлення випадків прихованих доходів (необлікована оплата праці, незаконні витрати), які негативно впливають на формування податкової бази територій. Такий стан зрештою призводить до неточного або навіть несправедливого розрахунку обсягів місцевих бюджетів, їх балансування за допомогою міжбюджетних трансфертів.

6. Механізм розподілу міжбюджетних трансфертів (державний бюджет, обласний бюджет, районний бюджет, сільські, селищні бюджети та бюджети міст районного підпорядкування) передбачає багаторівневість. Такий порядок має переваги з огляду на об'єктивність визначення обсягів міжбюджетних трансфертів завдяки можливості попереднього контролю розрахунків. Однак такий механізм позбавляє органи місцевого самоврядування базового рівня та їх представницькі органи можливості реального впливу на отримання необхідних обсягів міжбюджетних трансфертів на рівні районів і базовому рівні місцевого самоврядування.

7. Реформа системи міжбюджетних відносин, включно зі встановленням прямих відносин між державним бюджетом і бюджетами органів місцевого

самоврядування (об'єднаних територіальних громад), потребує невідкладного узгодження з реформою системи адміністративно-територіального устрою України, яка зараз відстає від процесу реформи децентралізації влади і фінансів. Синхронізація цих двох реформ в Україні є недостатньою, тому відкритим залишається питання, до якого рівня має відбутись децентралізація права розподіляти кошти державного бюджету у вигляді трансфертів. Порушується відповідність у прийнятті інших законів, які так чи інакше стосуються міжбюджетних відносин, зокрема у галузі освіти, охорони здоров'я, земельних питань тощо.

На основі Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» [14] у частині міжбюджетних трансфертів доцільно проаналізувати інший напрям міжбюджетних відносин, який виходить за межі відносин виключно між рівнями бюджетів в Україні – залучення зовнішніх ресурсів (кредитів) для фінансування проєктів місцевого розвитку та галузей економіки.

Відповідно до додатку 8 Закону [14] кредити залучаються державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій до спеціального фонду державного бюджету для реалізації інвестиційних проєктів. Для прикладу, проєкт «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей», що фінансується Міжнародним банком реконструкції та розвитку і скеровується як субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реформування регіональних систем охорони здоров'я. Інший кредит від зазначеного банку використовується на розвиток міської інфраструктури в секторі централізованого тепlopостачання, розвиток системи водопостачання та водовідведення в м. Миколаєві та м. Чернівці.

Серед інших проєктів завдяки кредитам Європейського банку реконструкції та розвитку фінансується субвенція з державного бюджету міським бюджетам міст Дніпра та Харкова для будівництва метрополітену. Кошти Європейського інвестиційного банку використовуються на фінансування об'єктів газової та енергетичної інфраструктури, субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам – на реалізацію проєктів у межах «Надзвичайної кредитної програми для відновлення України». У 2020 р. передбачається фінансування 43 інвестиційних проєктів у різних галузях економіки та місцевого господарства вартістю 22,7 млрд грн.

Кредитна програма держави позитивно впливає на розвиток і покращення ситуації в проблемних секторах економіки. Цільове спрямування залучених кредитних коштів – це переважно покращення інфраструктури та транспортних комунікацій на державному та місцевому рівнях, піднесення рівня якості життя населення, що сприяє зростанню матеріального виробництва загалом.

Особливістю використання кредитних ресурсів через механізм міжбюджетних відносин є відповідальність за обґрунтування необхідності залучення зовнішніх платних коштів, адже плата за користування кредитом – це додаткові витрати з бюджету.

Як показано на рис. 1, система економічних міжбюджетних відносин містить два напрями, один з яких будується на підходах фіскального регулювання

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

та потреби фінансування витрат згідно з реалізації визначених інвестиційних проєктів повноваженнями держави та органів місцевого державного та місцевого значення (рис. 2). самоврядування, інша – на підходах потреби

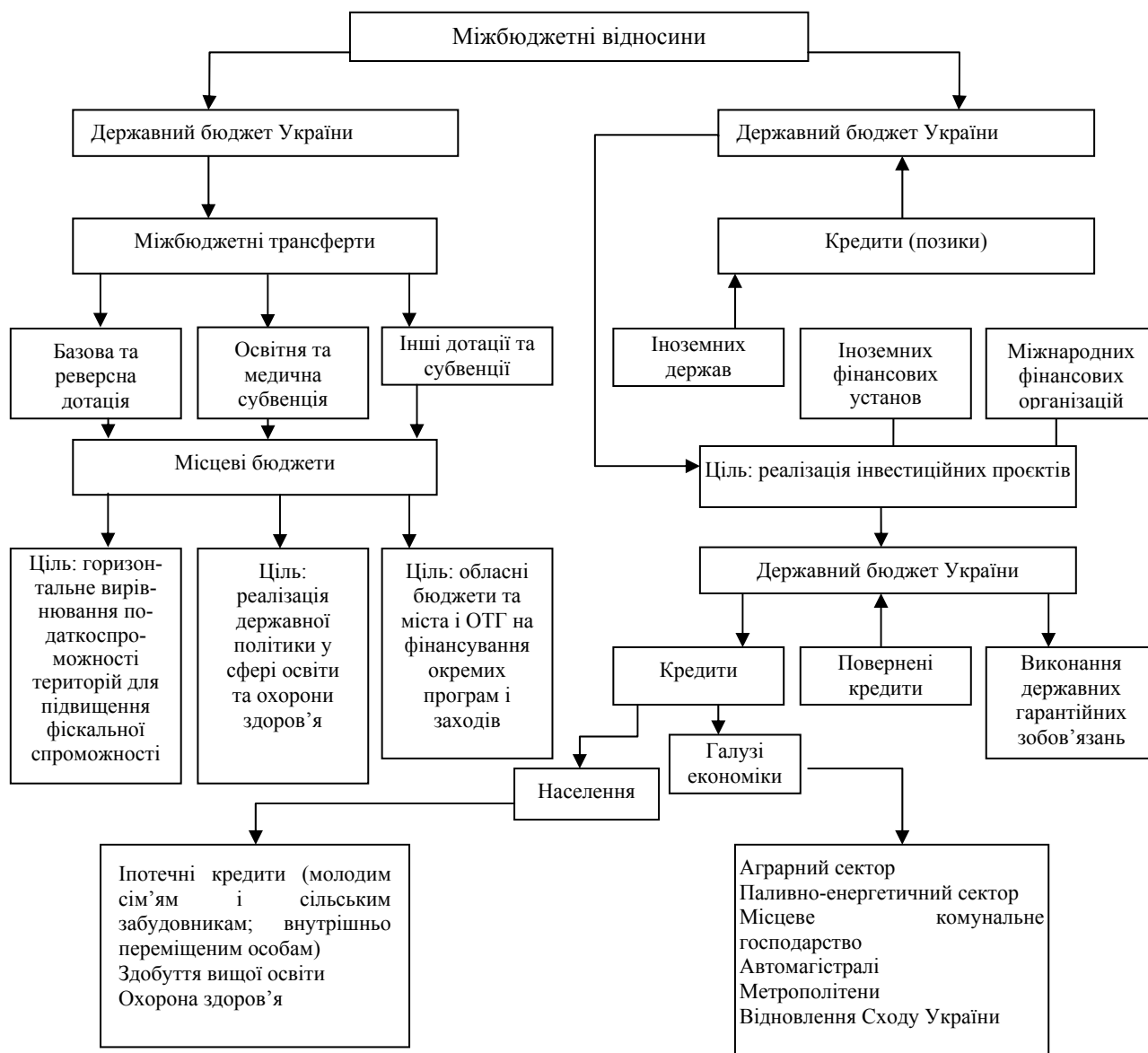


Рис. 2. Система економічних міжбюджетних відносин України

Джерело: складено автором на основі [14].

Залучення інвестиційних ресурсів зовнішнього походження свідчить про необхідність посилення фінансового забезпечення розвитку окремих галузей економіки, територій і населених пунктів. Механізм залучення кредитних ресурсів і використання через інструменти міжбюджетних відносин сприяє підвищенню ефективності реалізації програм, будівництва та модернізації інфраструктурних об'єктів, оскільки передбачає відповідний дієвий попередній та наступний контроль.

На стадії попереднього контролю оцінюється обґрунтування позики (необхідність, ефективність, окупність, гарантія повернення тощо) як з боку українського уряду, органів місцевого самоврядування, так і з боку іноземних фінансових установ.

На стадії наступного контролю здійснюється системний нагляд і моніторинг цільового використання коштів, достовірності фактичних витрат та ефективного використання збудованих

(реконструйованих) об'єктів, забезпечення соціальних потреб населення (іпотечні кредити, освіта тощо).

Використання механізму державного гарантування зобов'язань позичальників, яке надається суб'єктам господарювання, є позитивним напрямом залучення інвестицій в економіку країни. Міжбюджетні відносини у цьому напрямі мають непрямий характер, сприяють розвитку кредитування, застосовуються під час інвестування у великі проєкти.

Негативним явищем є випадки, коли позичальник з тих чи інших причин не зможе повернути позику у встановлений термін. Держава, гарантуючи коштами бюджету, змушена брати на себе додаткові зобов'язання щодо погашення такої заборгованості.

Висновки. Ураховуючи результати аналізу позитивних і негативних сторін, переваг і недоліків вітчизняної системи міжбюджетних відносин, можна запропонувати низку пропозицій щодо її вдосконалення.

1. У процесі збалансування бюджетів необхідно уникати повного бюджетного вирівнювання за рахунок міжбюджетних трансфертів як основної мети, адже це знижує стимули місцевих органів влади щодо покращення свого фінансового стану завдяки ефективному управлінню територіями, пошуку додаткових джерел надходжень завдяки стабілізації соціально-економічного розвитку загалом.

2. Розподіл міжбюджетних трансфертів необхідно проводити із застосуванням формульного підходу. Методика розрахунку формул, нормативи та норми витрат мають бути стабільними протягом тривалого часу. Можливо передбачити лише окремі зміни, враховуючи об'єктивні фактори, непередбачувані ситуації, які можуть виникати впродовж невизначеного періоду. У разі необхідності внесення змін до порядку розрахунку трансфертів доцільним буде застосування механізму цільових субвенцій на виконання окремих програм, які не мають системного характеру, не змінюючи механізму формульних розрахунків.

3. Потребує внесення змін до розрахунку медичної та освітньої субвенції у частині фінансового нормативу бюджетної забезпеченості для уникнення дефіциту коштів на покриття необхідних витрат.

4. При завершенні реформи децентралізації та адміністративно-територіального устрою України ефективнішою буде система міжбюджетних відносин на рівні державного бюджету й бюджетів об'єднаних територіальних громад.

5. Існує необхідність удосконалення міжбюджетних відносин, зокрема перерахування коштів міжбюджетних трансфертів, на місцевому рівні – на рівні районів і сел, селищ, міст районного підпорядкування.

6. Актуальним сьогодні є розроблення та затвердження соціальних стандартів, які є основою для розрахунку вартості соціальних послуг та їх складу у всіх галузях (освіта, охорона здоров'я та інші). Водночас важливим є ефективно збалансування гарантованих державою та Конституцією України послуг з науково обґрунтованими стандартами. Необхідно врахувати реалії соціально-економічного розвитку держави, виклики внутрішнього та зовнішнього впливу, тривалу відсутність перепису населення в країні. Затвердження соціальних стандартів надасть відповідну стабільність щодо оптимізації структури бюджетних установ, дотримання комплексного та системного підходу до організації діяльності цілих галузей бюджетної сфери, синхронізує законодавство щодо розвитку конкретних галузей (реформа освіти, науки, охорони здоров'я, соціального захисту тощо). У такому разі створюється можливість уникнення розривів між соціальними потребами населення для здорового, гармонійного, інтелектуального розвитку людини та фінансовими можливостями задоволення такого розвитку, де міжбюджетні трансферти відіграють важливу роль.

7. Удосконалення механізму адресного надання пільг і контроль за використанням коштів.

8. Підвищення ефективності місцевих податків і зборів, зокрема вдосконалення механізму використання та управління комунальним майном, земельними та іншими природними ресурсами, які є найважливішими джерелами доходів на територіях громад.

9. Збільшення обсягів стабілізаційної дотації, оскільки до бюджетного законодавства в частині міжбюджетних відносин зміни внесені, але основні критерії добровільного утворення об'єднаних територіальних громад законодавством не закріплені. Така ситуація призводить до виникнення диспропорцій у фінансовому забезпеченні місцевих бюджетів.

10. Удосконалення видів і збільшення трансфертів на подолання порушень природно-техногенного характеру у районах колишнього та сучасного видобутку корисних копалин, на протипаводкові заходи та протистояння іншим стихійним явищам.

Список використаних джерел

1. Василенко Д. Бюджетна децентралізація як спосіб реалізації бюджетної політики. *Науковий блог Острозької академії*: сайт. URL: <https://naub.ua.edu.ua/2015>

2. Возняк Г. Особливості міжбюджетних відносин в контексті досягнення фінансової спроможності територіальних громад. *Світ фінансів*. 2017. Вип. 2(51). С. 17-28.

3. Ганзицька Т. С. Козін В. В. Місцеві бюджети в контексті фінансової децентралізації. *Науковий вісник Херсонського національного університету*. Серія: *Юридичні науки*: зб. наук. пр. 2017. Вип. 1(2). С. 22-26.

4. Сірик З. О., Жук П. В. Інвестиційний потенціал територіальних громад: суть поняття та питання управління. *Регіональна економіка*. 2017 № 2. С. 16-22.

5. Олексюк Г. В., Лисяк Н. М., Попадинець Н. М. Концептуально-структурні моделі ендегенного потенціалу об'єднаних територіальних громад як передумова підвищення їх конкурентоспроможності. *Економіка України*. 2019. № 3. С. 52-69.

6. Пухир С. Т. *Фінансові механізми реалізації державної регіональної політики: сучасний стан та пріоритети вдосконалення*: монографія. Київ: Державний вищий навчальний заклад «Університет банківської справи», 2017. 374 с.

7. Письменний В. В. Міжбюджетні трансферти як інструмент фінансового вирівнювання територій. *Економіка та держава*. 2017. № 6. С. 24-30.

8. Возняк Г. В. *Бюджетна політика розвитку регіонів України: сучасна парадигма та орієнтири подальших реформ*: монографія. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України», 2016. 520 с.

9. Возняк Г. В. Бюджетне вирівнювання в системі фінансового забезпечення розвитку регіонів України: сучасний стан і вектор розвитку. *Проблеми економіки*. 2016. № 3. С. 24-30.

10. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

11. Крупка М. І., Кульчицький М. І., Коваленко В. М. Трансформація ролі доходів місцевих бюджетів як інструменту бюджетного механізму в контексті децентралізації. *Світ фінансів*. 2018. № 3(56). С. 7-18.

12. ОФЕА: сайт. 2020. URL: <https://feao.org.ua>

13. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на

10 січня 2020 року. *Децентралізація*: сайт. <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>

14. Про Державний бюджет України на 2020 рік: Закон України від 14.11.2019 р. № 294-IX. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text>

15. Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15.10.1985 р. *Законодавство України*: сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

References

1. Vasylenko, D. (2015). Byudzhetna detsentralizatsiya yak sposib realizatsiyi byudzhetnoyi polityky [Budget decentralization as a way to implement budget policy]. *Scientific blog of Ostroh Academy*: Website. Retrieved from <https://naub.oa.edu.ua/2015> [in Ukrainian].

2. Voznyak, H. (2017). Osoblyvosti mizhbyudzhethnykh vidnosyn v konteksti dosyahnennya finansovoyi spromozhnosti terytorial'nykh hromad [Features of intergovernmental relations in the context of achieving the financial capacity of territorial communities]. *Svit finansiv – The world of finance*, 2(51), 17-28. [in Ukrainian].

3. Hanzyska, T. S., & Kozin, V. V. (2017). Mistsevi byudzhety v konteksti finansovoyi detsentralizatsiyi [Local budgets in the context of financial decentralization]. In *Naukovyy visnyk Kherson's'koho natsional'noho universytetu. Seriya: Yurydychni nauky [Scientific bulletin of Kherson national university. Series: Jurisprudence]*: Vol. 1(2) (pp. 22-26). [in Ukrainian].

4. Siryk, Z. O., & Zhuk, P. V. (2017). Investytsiynyy potentsial terytorial'nykh hromad: sut' ponyattya ta pytannya upravlinnya [Investment potential of territorial communities: the essence of the concept and issues of management]. *Rehional'na ekonomika – Regional economy*, 2, 16-22. [in Ukrainian].

5. Oleksyuk, H. V., Lysyak, N. M., & Popadynets, N. M. (2019). Kontseptual'no-strukturni modeli endohennoho potentsialu ob'yednanykh terytorial'nykh hromad yak peredumova pidvyshchennya yikh konkurentospromozhnosti [Conceptual and structural models of endogenous potential of united territorial communities as a prerequisite for increasing their competitiveness]. *Ekonomika Ukrayiny – Economy of Ukraine*, 3, 52-69. [in Ukrainian].

6. Pukhyr, S. T. (2017). *Finansovi mekhanizmy realizatsiyi derzhavnoyi rehional'noyi polityky: suchasnyy stan ta priorytety vdoskonalennya [Financial mechanisms of state regional policy implementation: current state and priorities for improvement]*. Kyiv: State Higher Educational Institution «University of Banking» [in Ukrainian].

7. Pysmenny, V. V. (2017). Mizhbyudzhetni transferty yak instrument finansovoho vyryvnyuvannya

terytoriy [Intergovernmental transfers as a tool for financial equalization of territories]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and state*, 6, 24-30. [in Ukrainian].

8. Voznyak, H. V. (2016). *Byudzhetna polityka rozvytku rehioniv Ukrayiny: suchasna paradyhma ta oriyentyry podal'shykh reform [Budget policy of development of regions of Ukraine: modern paradigm and guidelines for further reforms]*. Lviv: Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine. [in Ukrainian].

9. Voznyak, H. V. (2016). Byudzhetne vyryvnyuvannya v systemi finansovoho zabezpechennya rozvytku rehioniv Ukrayiny: suchasnyy stan i vektor rozvytku [Budget equalization in the system of financial support for the development of the regions of Ukraine: the current state and vector of development]. *Problemy ekonomiky – Problems of economy*, 3, 24-30. [in Ukrainian].

10. Byudzhetnyy kodeks Ukrayiny [Budget Code of Ukraine] (2010). Adopted on 2010, Jul 08, 2456-VI. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> [in Ukrainian].

11. Krupka, M. I., Kulchytskyy, M. I., & Kovalenko, V. M. (2018). Transformatsiya roli dokhodiv mistsevykh byudzhetyv yak instrumentu byudzhetnoho mekhanizmu v konteksti detsentralizatsiyi [Transformation of the role of local budget revenues as an instrument of the budgetary mechanism in the context of decentralization]. *Svit finansiv – The world of finance*, 3(56). C. 7-18. [in Ukrainian].

12. FEAO: Website. 2020. Retrieved from <https://feao.org.ua> [in Ukrainian].

13. Monitorynh protsesu detsentralizatsiyi vlady ta reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya stanom na 10 sichnya 2020 roku [Monitoring the process of decentralization of power and reform of local self-government as of January 10, 2020] (2020). *Decentralization*: Website. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf> [in Ukrainian].

14. Pro Derzhavnyy byudzheth Ukrayiny na 2020 rik [On the State budget of Ukraine for 2020] (2019). Law of Ukraine, adopted on 2019, Nov 14, 294-IX. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text> [in Ukrainian].

15. Yevropeys'ka khartiya pro mistseve samovryaduvannya [European charter of local self-government] (1985). Adopted on 1985, Oct 15. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text [in Ukrainian].

Надійшло 03.04.2020 р.