

О. А. Костенко, аспірантка Університету
митної справи та фінансів

**ФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН
З МЕТОЮ ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ФІНАНСОВОЇ САМОДОСТАТНОСТІ
МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ**

Проаналізовано динаміку міжбюджетних відносин за 2006–2014 рр. в Україні, визначено проблеми та перші здобутки практичної імплементації ключових засад бюджетної децентралізації у 2015 р. Обґрунтовано ключові напрями вдосконалення бюджетного регулювання та запропоновано практичні рекомендації, спрямовані на розв’язання виявлених проблем.

Ключові слова: міжбюджетні відносини; місцеве самоврядування; бюджетна політика; доходи; видатки.

The analysis of the dynamics of intergovernmental relations for 2006–2014 in Ukraine, identifies the problems and achieve the first practical implementation of key principles of fiscal decentralization in 2015. The key directions of improvement of budgetary management, and practical recommendations aimed at addressing the identified problems.

Key words: interbudgetary relations; local government; fiscal policy; income; expenses.

Постановка проблеми. Чинна система місцевого самоврядування в Україні вирізняється неефективністю та нездатністю задовольнити потреби місцевих громад у наданні високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг. Зі сформованих близько 11 761 тис. територіальних громад більшість через надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу неспроможна виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування. Отже, проведення масштабної реформи державного управління з перерозподілом функцій, повноважень і ресурсів від центральних органів влади органам місцевого самоврядування та надання бюджетної автономії і фінансової самостійності місцевим бюджетам є назрілою об’єктивною потребою в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням теоретико-методологічних аспектів формування місцевих бюджетів займалися такі видатні українські вчені М. Артус, В. Опарін, Л. Сафонова, В. Федосов, І. Чугунов та ін. Проблемою децентралізації бюджетних коштів та зміцненням фінансової бази органів місцевого самоврядування займалися як вітчизняні, так і зарубіжні вчені О. Кириленко, І. Луніна, Ю. Пасічник, О. Слободжан, В. Оутс, Ч. Тібо, Р. Магрейв та ін.

Мета статті – з’ясування можливостей удосконалення міжбюджетних відносин з метою підвищення рівня фінансової самодостатності місцевих органів влади.

Виклад основного матеріалу. Ключовою ознакою демократичного розвитку будь-якої країни є наявність у ній місцевого самоврядування такого рівня, що дозволяє

© О. А. Костенко, 2015

забезпечити ефективне функціонування територіальних громад та їх соціально-економічний розвиток. Успадкована система влади в Україні вирізнялась надмірною централізацією, що створювало передумови для формування повної залежності територій від центру, розбалансованості системи місцевого самоврядування та слабкості громади [1, 3].

Суспільно-політичні події в Україні у 2014 – на початку 2015 рр. призвели до значних змін у соціально-економічному розвитку регіонів. На сьогоднішній день проблеми фінансового забезпечення місцевого самоврядування досягли свого апогею і надалі залишаються не повністю врегульованими. Низька ефективність бюджетної політики розвитку регіонів України впродовж останніх років зумовлена низкою ключових чинників:

- постійне зростання частки офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів;
- нерівномірності формування доходів місцевих бюджетів між регіонами України;
- фінансова незабезпеченість бюджетів органів місцевого самоврядування та зниження ефективності надання важливих суспільних благ і послуг [2, 52].

Розглянемо їх детальніше. По-перше, постійне зростання частки офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, аналіз структури міжбюджетних трансфертів в Україні за період 2006–2014 рр. свідчить про те, що основним видом міжбюджетних трансфертів, який використовувався у бюджетній системі до 2015 р., була дотація вирівнювання. За доходами загального фонду місцевих бюджетів частка цього трансферту становила більш ніж 50 % (рис. 1).

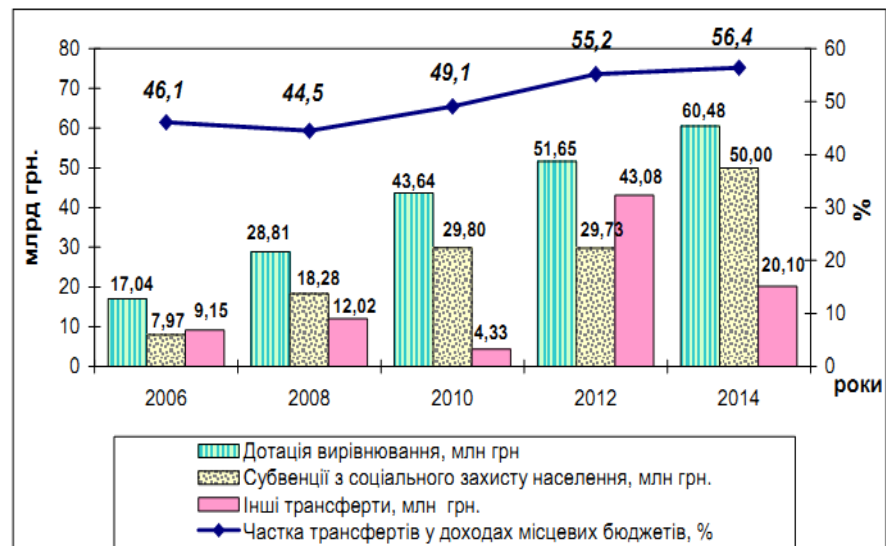


Рис. 1. Структура міжбюджетних трансфертів в Україні за 2006–2014 рр.

Джерело: [3]

Частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів останнім часом постійно зростала. За даними Національного інституту стратегічних досліджень, у 2002 р. вона становила 31,2 %, в той час як у 2008 р. – 44,5 %, у 2010 р. – 49,1 %, а в 2014 р. – уже 56,4 % [1]. Таке збільшення свідчить про недостатність власних фінансових ресурсів для здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій щодо

соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, а також про посилення централізації [4, 176–177].

По-друге, нерівномірність формування доходів місцевих бюджетів між регіонами України, що в основному еквівалентна рівню їх промислового виробництва. Найбільший обсяг доходів зведених місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів за підсумками 2014 р. мали столиця м. Київ (близько 15 млрд грн), промислові області Дніпропетровська, Донецька (близько 10 млрд грн) та Харківська (понад 5 млрд грн). Найбільш фінансово слабкими були зведені бюджети Тернопільської, Кіровоградської та Чернівецької областей [1, 27] (рис. 2).

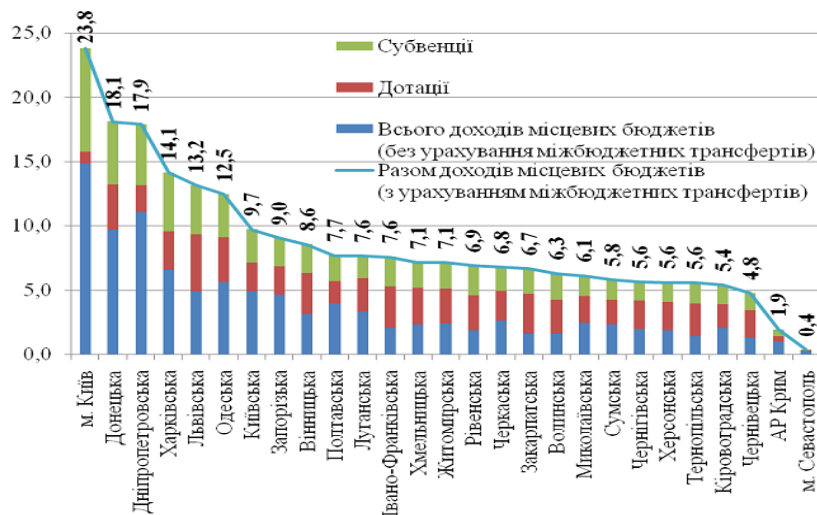


Рис. 2. Динаміка формування доходів зведених місцевих бюджетів України в 2014 р., млрд грн

Джерело: [5; 6].

За показником доходів місцевих бюджетів на душу населення мають місце значні відмінності між регіонами. Зокрема, середній рівень доходів місцевих бюджетів у Дніпропетровській області на одну особу становить 3,4 тис. грн, а в Закарпатській – 1,3 тис. грн [3]. Ці розбіжності залежать як від економічної привабливості та розміщення території, так і від густоти населення, зацікавленості та проведеної роботи місцевих органів влади зі стягнення податків і зборів на відповідній території й інших факторів.

Означене актуалізує питання подальшого реформування системи міжбюджетного регулювання [7, 117].

По-третє, фінансова незабезпеченість бюджетів органів місцевого самоврядування та зниження ефективності надання важливих суспільних благ та послуг. Аналізуючи видатки місцевих бюджетів за економічною класифікацією (табл.1), слід зазначити, що основна питома вага поточних видатків місцевих бюджетів спрямовувалася на оплату праці працівників бюджетних установ, соціальне забезпечення (виплата пенсій і допомог, стипендій тощо), використання товарів і послуг (в основному оплата комунальних послуг та енергоносіїв) [1, 39].

**Динаміка видатків місцевих бюджетів України
за економічною класифікацією в 2010–2015 рр.**

Показник	млрд грн.						% виконання плану				
	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	2010	2011	2012	2013	2014
Поточні видатки	146,5	163,6	206,4	205,6	211,7	255,5	95,9	97,7	97,1	94,3	88,4
Оплата праці	72,4	80,6	97,7	103,4	93,2	104,5	98,9	99,5	99,4	99,3	91,6
Використання товарів і послуг	30,2	31,8	38,8	37,8	42,5	59,8	98,3	96,5	94,2	84,4	80,9
Дослідження і розробки	3,4	2,8	4,5	5,4	11,5	10,6	90,6	89,0	89,7	86,0	83,3
Обслуговування боргових зобов'язань	0,9	1,0	1,2	1,5	1,5	2,0	96,0	84,9	85,9	97,0	89,7
Поточні трансферти	12,6	12,7	23,9	11,6	22,0	16,8	75,0	90,0	91,7	76,8	89,6
Соціальне забезпечення	30,4	37,4	44,7	51,1	52,3	71,9	97,8	98,0	98,1	98,1	89,2
Інші поточні видатки				0,2	0,2	0,5				83,0	68,7
Капітальні видатки	13,3	17,4	16,2	14,2	13,9	36,5	78,5	79,7	69,6	52,3	51,1
Придбання основного капіталу	9,7	13,0	12,2	9,9	10,0	26,7	83,0	86,3	71,1	51,3	52,0
Придбання землі та нематеріальних активів	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2	0,4	93,9	466,1	295,9	69,6	97,8
Капітальні трансферти	3,6	4,3	4,0	4,3	3,9	9,9	68,6	64,2	64,9	54,6	48,9
Всього	159,8	181,0	222,6	219,8	225,6	292,5	94,2	95,6	94,3	89,6	84,5

* на 2015 р. позначено прогнозне значення.

Джерело: [5; 6].

Видатки місцевих бюджетів на капітальний розвиток зменшувалися в абсолютних та відносних показниках. Так, у 2011 р. вони становили 17,4 млрд грн, а в 2014 р. – скоротилися до 13,9 млрд грн.

Неякісне бюджетне планування на центральному рівні призводить до формування колосального дефіциту місцевих бюджетів та погіршення якості публічних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування.

Практичним кроком у розв'язанні нагальних проблем у напрямі бюджетної децентралізації та реформи міжбюджетних відносин стали такі зміни у Бюджетному і Податковому кодексах, покликані створити правове та фінансове підґрунтя для бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів [8, 9].

1. Закріплення стабільних джерел та розширення доходної бази місцевих бюджетів, що створить додаткові стимули для економічного розвитку території, сприятиме зацікавленості громад у бюджетному процесі.

У січні–вересні 2015 р. доходи місцевих бюджетів становили 201 млрд 904,9 млн грн, або 71,3 % річного плану, і зросли, порівняно із відповідним періодом попереднього року, на 35 млрд 777,9 млн грн, або 21,5 %. Відбулося збільшення доходів місцевих бюджетів (без урахування трансфертів із державного бюджету).

Найбільше до місцевих бюджетів (без урахування трансфертів із державного бюджету) надійшло податку та збору на доходи фізичних осіб – 44,4 % їх загального обсягу, податку на майно – 13,8 %, власних надходжень бюджетних установ – 13,5 %, єдиного податку – 8,7 %, податку на прибуток підприємств – 4,0 %. Акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів збільшило надходження до місцевих бюджетів у звітному періоді 2015 р. на 5 млрд 575,0 млн грн; зарахування 10 % податку на прибуток підприємств до місцевих бюджетів – на 2 млрд 974,6 млн грн; збільшення нормативу зарахування до місцевих бюджетів екологічного податку – на 295,2 млн грн. Крім того, зросли власні надходження бюджетних установ – на 4 млрд 555,8 млн грн, або 64,5 %, надходження єдиного податку – на 2 млрд 131,8 млн грн, або 40,0 % [10].

Упродовж січня–вересня 2015 р. видатки місцевих бюджетів проведені в сумі 178 млрд 129,0 млн грн, або 62,6 % річного плану, що більше, ніж у 2014 р., на 19 млрд 245,5 млн грн, або 12,1 %. Частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету зменшилася на 2,6 % – до 40,6 %. Найбільше коштів місцевих бюджетів використано на освіту – 31,2 % загального обсягу видатків місцевих бюджетів, соціальний захист і соціальне забезпечення – 25,9 % та охорону здоров'я – 22,4 %.

Удосконалено систему перерахування трансфертів. У 2015 р. запроваджені медична, освітня субвенції та субвенція на підготовку робітничих кадрів, які у звітному періоді надані в загальній сумі 69 млрд 194,5 млн грн, або 97,9 % плану на січень–вересень 2015 р., що становить 59,7 % загального обсягу наданих у звітному періоді трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам і 34,3 % доходів місцевих бюджетів з урахуванням трансфертів з державного бюджету. В 2015 р. посилено відповідальність профільних міністерств за належне фінансування освітньої та медичної галузей [10].

2. Запровадження нової системи вирівнювання, яка більшу частину коштів дозволяє залишати на місцях.

Нова система вирівнювання є стимулюючою. Якщо раніше з місцевих бюджетів–лідерів на користь державного бюджету вилучалися всі кошти, то тепер тільки 50 % і лише для вирівнювання спроможності інших територій, а не на користь державного бюджету. Внаслідок застосування нової системи бюджетного планування та вирівнювання на 22 % зменшилася кількість дотаційних місцевих бюджетів, а на 11,5 % зросла кількість місцевих бюджетів–лідерів, які, таким чином, менше залежать від прийняття рішень у центрі. Крім того, 10,2 % місцевих бюджетів стали повністю збалансованими. У 2014 р. таких бюджетів взагалі не було. Частка власних ресурсів у структурі місцевих бюджетів збільшилася на 30 % (у середньому по країні без врахування ПДФО), а якщо враховувати в розрахунках ПДФО (який із закріпленого податку став власним ресурсом місцевого самоврядування), то втричі. Органи місцевого самоврядування отримали реальні ресурси для вирішення питань місцевого значення (ЖКГ, благоустрій, місцеві соціально-економічні програми, оновлення інфраструктур).

3. Спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення запозичень.

Нині вже 182 міста отримали можливість здійснювати зовнішні місцеві запозичення. Раніше таких міст було всього 16. Крім того, ліквідовано бюрократичні бар'єри здійснення місцевих запозичень та надання місцевих гарантій. Виключено норми про погодження Урядом місцевих гарантій. Раніше такі погодження могли тривати до 6–8 місяців [11, 3, 4].

Вдало проведена бюджетна децентралізація сприятиме нарощенню фінансового потенціалу території, активізації інвестиційної діяльності, стимулюванню підприємницької активності, що в підсумку дозволить зміцнити економічний потенціал та забезпечити “грунт” для зростання і розвитку. Отже, 2015 р. засвідчив, що перший етап бюджетної децентралізації почався. Але на шляху досягнення повної фінансової спроможності місцеві органи влади мають ще багато перешкод. Подальшими кроками на нинішньому етапі мають стати:

1. Остаточне прийняття змін до Конституції України, що повинні забезпечити нові засади місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.
2. Розробка та прийняття законів України “Про місцеве самоврядування” та “Про адміністративно-територіальний устрій України” на новій конституційній основі.
3. Приведення регіональних Перспективних планів формування територій спроможних громад до затвердженої Урядом Методики.
4. Завершення формування спроможних громад на новій територіальній основі відповідно до доопрацьованих регіональних Перспективних планів.
5. Консультативна підтримка новоутворених органів місцевого самоврядування об’єднаних громад.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, здійснення бюджетної децентралізації в Україні відбувається в умовах спадної макроекономічної динаміки, що відразу не може забезпечити швидких результатів цього процесу, але досягнуто певних позитивних зрушень. Проте здобутки реформи місцевого самоврядування залежать від проведення інших реформ насамперед від адміністративно-територіальної. Без подолання перекосів за демографічними, географічними й економічними критеріями, без створення спроможних громад базового рівня назвати реформу завершеною неможливо.

Світова практика свідчить, що найефективнішими стали ті реформи, у яких був чітко узгоджений взаємозв’язок цілей та завдань державної політики, їх системність і прозорість. Формування ефективної бюджетної політики та дійової моделі управління державними фінансами запорука стабілізації динаміки соціально-економічного розвитку та забезпечення реалізації державних функцій.

Список використаних джерел:

1. Пріоритети реформування та напрями перспективного розвитку міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації в Україні : аналітична доповідь. – К. : НІСД, 2015. – 80 с.
2. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні / НАН України. ДУ “Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України” ; наук. редактор В. С. Кравців. – Львів, 2016. – 218 с.
3. Бюджет України – 2014 [Електронний ресурс] : статистичний збірник / Міністерство фінансів України. – Режим доступу : [http://195.78.68.18/minfn/file/link/428038/file/Budget%20of%20Ukraine%202014%20\(mfugovua\).pdf](http://195.78.68.18/minfn/file/link/428038/file/Budget%20of%20Ukraine%202014%20(mfugovua).pdf)
4. Шевчук І. Л. Бюджетна система : навч. посібник / І. Л. Шевчук, В. О. Черепанова, Т. О. Ставерська. – 2-е вид, перероб. і доповн. – Х. : Видавець Іванченко І. С., 2015. – 284 с.
5. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>

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

7. Казюк Я. М. Механізми формування та реалізації державного управління бюджетними ресурсами на місцевому рівні : монографія / Я. М. Казюк. – Херсон : ПП Вишемирський В. С., 2014. – 426 с.

8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи між бюджетних відносин [Електронний ресурс] : Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

9. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи [Електронний ресурс] : Закон України від 28.12.2014 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19/conv>

10. Звіт Рахункової палати за 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16746965/Bul_9m_2015.pdf

11. Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : проект USAID. – Режим доступу : <http://dialogueauc.org.ua/sites/dialogueauc.org.ua/files/mon19-20.pdf>

