

УДК 336.14.352

Сучасні аспекти міжбюджетних відносин в умовах децентралізаційних перетворень

Шелест О.Л.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри міжнародних економічних відносин та фінансів
Харківського торговельно-економічного інституту
Київського національного торговельно-економічного університету

Сидоренко О.О.

старший викладач кафедри міжнародних економічних відносин та фінансів
Харківського торговельно-економічного інституту
Київського національного торговельно-економічного університету

Статтю присвячено основним проблемам організації міжбюджетних відносин в Україні. Проведено аналіз динаміки надходжень місцевих бюджетів та обсягу міжбюджетних трансфертів. Виділено найбільш проблемні питання організації міжбюджетних відносин в умовах децентралізаційних перетворень.

Ключові слова: зведений бюджет, власні доходи, закріплені доходи, державні трансферти, міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, дотації, місцеві бюджети, соціально-економічний розвиток регіону.

Шелест А.Л., Сидоренко О.А. СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

Статья освещает основные проблемы организации межбюджетных отношений в Украине. Проведен анализ динамики поступлений местных бюджетов и объема межбюджетных трансфертов. Определены наиболее проблемные вопросы организации межбюджетных отношений в условиях децентрализованных преобразований.

Ключевые слова: сводный бюджет, собственные доходы, закрепленные доходы, государственные трансферты, фиксированные нормативы налогов, дотации выравнивания.

Shelest O.L., Sidorenko O.O. MODERN ASPECTS OF INTERBUDGETARY RELATIONS IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION TRANSFORMATIONS

The article is devoted to the main problems of the organization of inter-budgetary relations of Ukraine. The analysis of the dynamics of revenues of local budgets and the volume of intergovernmental transfers was carried out. The most problematic issues of organization of inter-budgetary relations in the conditions of decentralization transformations are highlighted.

Keywords: consolidated budget, own revenues, fixed revenues, state transfers, intergovernmental fiscal relations, intergovernmental transfers, subsidies, local budgets, socio-economic development of the region.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Впродовж тривалого часу в Україні залишається нерозв'язаною проблема взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами, що є особливо актуальним в умовах фінансової нестабільності і масштабних делегувань центральною владою повноважень органам місцевого самоврядування. Для ефективного управління соціально-економічними процесами необхідне вдосконалення побудови такої моделі міжбюджетних відносин в Україні, яка б визначала головні критерії розмежування повноважень за доходами і видатками між органами влади і управління різних рівнів і сприяла б поліпшенню якості життя населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концептуальні підходи до формування системи міжбюджетних відносин та розподілу трансфертів, питання бюджетного регулювання, ефективного функціонування системи публічних фінансів досліджували такі вітчизняні учені-фінансисти, як: С. Юрій, В. Андрущенко, О. Барановський, Л. Лисяк, І. Д'яконова, О. Зварич, В. Базилевич, С. Буковинський, А. Буряченко, О. Василик, А. Даниленко, В. Дем'янишин, В. Коваленко, О. Ковалюк, О. Кириленко, С. Кондратюк, В. Кравченко, І. Литвинчук, І. Луніна, І. Лютий, Ц. Огонь, В. Федосов, В. Письменний, А. Яковлев, І. Чугунов, О. Романенко, О. Шевчук, В. Опарін, К. Павлюк, В. Швець та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на велику кількість наукових публікацій у даному напрямі, окремі аспекти цієї багатопланової проблеми залишаються дискусійними й потребують подальшого вивчення. Найбільш актуальним є систематизація поглядів на економічний зміст міжбюджетних відносин, організацію фінансового забезпечення місцевого самоврядування, реформування вітчизняної системи міжбюджетних трансфертів. Водночас недостатню увагу приділено проблемі забезпечення органів місцевого самоврядування бюджетними ресурсами, у тому числі шляхом упровадження оптимальної моделі фінансового вирівнювання.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Широкомасштабна реформа міжбюджетних відносин, яка була розпочата в 2001 р., залишила невирішеними багато питань, пов'язаних із фінансовим вирівнюванням місцевих бюджетів. Надмірна централізація, нечіткий розподіл функціональних повноважень між рівнями влади, низький фінансовий потенціал місцевих органів влади мали своїм наслідком слабкі стимули щодо зміцнення фінансової бази регіонів. Істотне розширення функцій і завдань місцевого самоврядування за останні роки не привело до відповідного зростання ресурсного потенціалу територій, тому питання децентралізації управління як інструменту регулювання міжбюджетних відносин набуває виняткової актуальності.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сучасному етапі становлення та розвитку України як незалежної та демократичної держави, інтеграції її до загальноєвропейського товариства дедалі більшої гостроти набуває проблема реформування місцевих бюджетів. Для реалізації бюджетної політики в 2017 р. урядом України заплановано проведення реформування органів місцевого самоврядування, децентралізації місцевих фінансів для підвищення рівня фінансової незалежності місцевих органів влади. Місцеві бюджети відіграють важливу роль у кожній країні, тому що вони є фінансовим підґрунтям місцевого самоврядування та одним із важелів перерозподілу валового внутрішнього продукту. За рахунок коштів місцевого бюджету фінансуються найбільш значні заходи держави в галузі освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, тому кожен орган влади повинен володіти власними фінансовими джерелами, достатніми для своєї діяльності та організації управління.

За відсутності в достатньому обсязі власних доходів видатки місцевих бюджетів забез-

печуються за рахунок надання трансфертів із державного бюджету [1]. У сучасних умовах трансферти посідають важливе місце у міжбюджетних відносинах, вони є основним методом бюджетного регулювання і відіграють важливу роль у формуванні доходів місцевих бюджетів.

Про значний ступінь централізації бюджетної системи свідчить той факт, що останнім часом суттєво посилюється вплив міжбюджетних відносин на доходи і видатки місцевих бюджетів і соціально-економічні процеси в регіонах. Указане явище є закономірним наслідком доволі високої інфляції (темпи зростання цін перевищує середньоєвропейські у три-п'ять разів) та подальшої централізації управління публічними фінансами, що є цілком очікуваним кроком центрального уряду в умовах загострення негативних наслідків фінансово-економічної кризи та недостатності бюджетного ресурсу на фінансування навіть соціальних видатків [2].

Частка бюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів в Україні перевищила 50% та має тенденцію до збільшення. За 2009–2014 рр. вона зросла із 46,7% до 56,4%. На рівні бюджетів органів місцевого самоврядування частка трансфертів у структурі доходів бюджетів перевищує 90% [3]. У табл. 1 наведено динаміку доходів місцевих бюджетів у 2003–2015 рр. Протягом 2003–2015 рр. спостерігається стале зростання як загальної суми доходів місцевих бюджетів, так і трансфертів. Але доходи зростали

значно повільніше, ніж трансферти. Так, якщо доходи, враховуючи міжбюджетні трансферти, за цей період зросли у 8,2 рази, то трансферти – у 14,8 рази (рис. 1).

Це свідчить про високу централізацію бюджетних коштів на державному рівні. За таких умов неможливі ні бюджетна самостійність, ні якість надання суспільних благ і послуг населенню на місцевому рівні. Держава за рахунок надання міжбюджетних трансфертів гарантує громадянам лише мінімальний законодавчо визначений у країні рівень суспільних послуг [4].

У табл. 2 наведено динаміку надходжень до загального фонду зведеного бюджету Харківської області у 2010–2016 рр. [5].

Аналогічно державному бюджету доходи зростали значно повільніше, ніж трансферти. Так, якщо доходи, враховуючи міжбюджетні трансферти, за цей період зросли у 2,9 рази, то трансферти – у 3,1 рази (рис. 2).

Наведені дані засвідчили, що місцеві органи влади позбавлені податкової автономії,

бюджетні доходи все більшою мірою формуються за рахунок трансфертів та закріплених доходів, тому частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни знижується. Розвиток системи фінансів не сприяє забезпеченню фіскальної автономії територіальних одиниць.

У контексті політичних та соціально-економічних процесів, що відбуваються в Україні, особливого значення набувають питання підвищення ролі та статусу місцевого самоврядування шляхом розширення фінансової автономії місцевих бюджетів.

Слід зазначити, що місцеве самоврядування сьогодні є важливим чинником демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, ухвалено низку базових нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування.

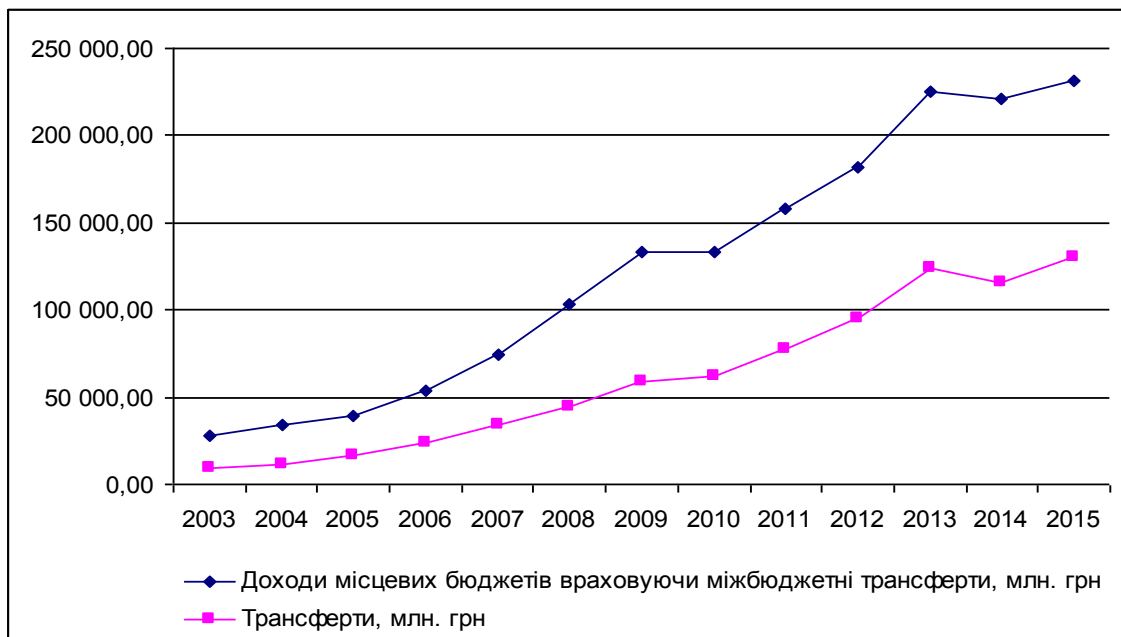


Рис. 1. Доходи місцевих бюджетів України за 2003–2015 рр.

Таблиця 1

Фінансові ресурси місцевих бюджетів України в 2003–2015 рр.

Роки	Доходи місцевих бюджетів, млн. грн.		Питома вага у ВВП, %	
	без урахування міжбюджетних трансфертів	враховуючи міжбюджетні трансферти	доходів без урахування трансфертів	видатків без урахування трансфертів
2003	19 429,3	28 246,0	8,6	11,0
2004	22 577,4	34 306,5	8,4	11,7
2005	22 784,9	39 604,3	6,6	11,2
2006	30 316,2	53 677,3	6,9	11,8
2007	39 865,5	74 015,8	7,3	13,3
2008	58 349,0	103 004,0	8,1	13,4
2009	73 872,1	132 985,7	7,8	13,4
2010	71 035,7	133 215,8	7,8	13,9
2011	80 515,8	158 282,0	7,4	14,0
2012	86 655,3	181 530,3	6,7	13,7
2013	100 813,8	225 273,4	7,2	15,7
2014	105 171,1	221 019,4	7,2	15,0
2015	101 101,1	231 702,0	6,5	14,3

З 2014 р. у нашій країні здійснюються децентралізація та реформа місцевого самоврядування, яка полягає, передусім, у зміні системи адміністративно-територіальних одиниць базового рівня через об'єднання територіальних громад.

Протягом 2015–2016 рр., відповідно до вимог Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», було утворено 366 об'єднань територіальних громад, в яких об'єдналося 1 738 сільських, селищних, міських територіальних громад (близько 16% від загальної кількості на початок реформи), де проживає 3 183 388 осіб, що становить близько 7,5% від загальної чисельності населення України. За 2016 р. надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів цих об'єднань (з урахуванням трансфертів із державного бюджету) становили більше 6,0 млрд. грн., що більше ніж у шість разів перевищує надходження 2015 р. до бюджетів місцевих рад [6].

Перший рік життя перших 159 об'єднань територіальних громад наочно продемонстрував позитивні результати реформи, що підтверджує правильність обраного шляху. Крім зовнішніх змін, зокрема капітальних ремонтів шкіл, дитячих садків, будинків культури, амбулаторій, фельдшерсько-акушерських пунктів, ремонту доріг, реконструкції водогонів, вуличного освітлення, громади суттєво змінилися зсередини.

Об'єднання територіальних громад стали зацікавленими створювати нові робочі місця, забезпечувати сприятливі умови для залучення інвестицій, розвитку економічної активності, а громадяни відчували свою причетність до прийняття рішень і ретельно контролюють дії місцевої влади [6].

Висновки з цього дослідження. Внесення комплексних змін до Бюджетного та Податкового кодексів у грудні 2014 р. забезпечили законодавче підґрунтя для реалізації

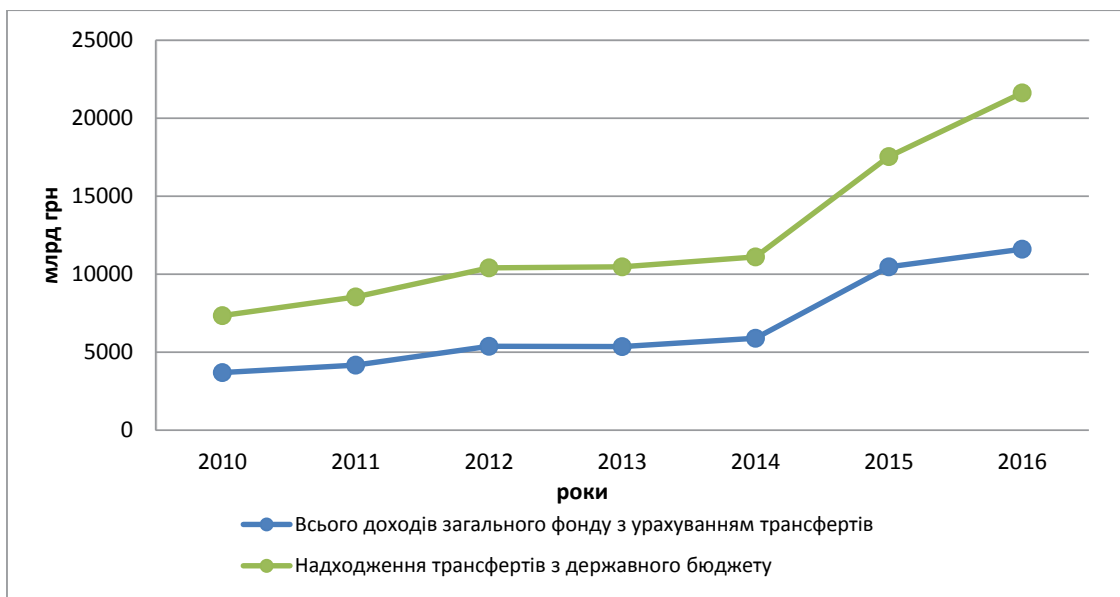


Рис. 2. Доходи місцевих бюджетів України за 2003–2016 рр.

Таблиця 2

Надходження до загального фонду зведеного бюджету Харківської області у 2010–2016 рр., млн. грн.

Показник	Роки						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Всього доходів загального фонду без урахування трансфертів	3651,4	4370,4	5026,6	5110,9	5213,0	7069,4	10020,8
Надходження трансфертів із державного бюджету	3701,2	4174,2	5383,8	5362,7	5898,9	10474,8	11608,5
Всього доходів загального фонду з урахуванням трансфертів	7352,6	8544,6	10410,4	10473,6	11111,9	17544,2	21629,3

реформи міжбюджетних відносин, яка відкрила новий етап розвитку бюджетного забезпечення територіальних громад. Бюджетна децентралізація дала змогу побудувати нову стимулюючу модель фінансового вирівнювання податкоспроможності територій та запровадила нові підходи у взаємовідносинах державного бюджету з місцевими бюджетами. Система балансування доходів і видатків місцевих бюджетів за принципом горизонтального вирівнювання показала прогресивні результати, і місцеві органи влади стали більш зацікавлені в нарощуванні власної дохідної бази, залученні додаткових надходжень і розширенні наявної бази оподаткування.

Послідовні підходи до реалізації бюджетної реформи у звітному році дали змогу суттєво збільшити фінансові ресурси громад. Це, зокрема, підтверджується підвищенням їхньої дохідної спроможності.

Так, за даними Міністерства фінансів України, за 11 місяців 2016 р. до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 131,9 млрд. грн., або 104,6% від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами [7].

При цьому, аналізуючи систему перерозподілу дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів у 2016 р. загалом, можна стверджувати, що на місцеві бюджети було покладено значно більше видаткових повноважень, аніж їхня дохідна спроможність, тому залишається ще низка невирішених питань, що змушують органи місцевого самоврядування спрямовувати власні ресурси на фінансування невласних їм повноважень, які були передані державою в 2016 р. без фінансового забезпечення.

Це стосується передусім забезпечення виконання державою своїх конституційних зобов'язань щодо повного фінансування делегованих місцевому самоврядуванню повноважень. Обсяги освітньої та медичної субвенцій не забезпечили потребу в коштах на визначені цілі через відсутність актуальних відповідних нормативів бюджетної забезпеченості публічних послуг у сфері делегованих повноважень. Органи місцевого самоврядування змушені були дофінансовувати 12,2% гарантованих державою послуг за рахунок власних надходжень [6].

Звісно, що формування фінансово спроможних територіальних громад потребує системних виважених змін у податковому та бюджетному законодавстві, адже недостатність власних стабільних джерел доходів значно зменшує та обмежує вплив місцевих бюджетів на розвиток територіальних громад. Місцеві бюджети в Україні нині формуються переважно не за рахунок власних та закріплених джерел надходжень, а за рахунок міжбюджетних трансфертів із бюджетів вищого рівня – частка трансфертів у структурі ресурсу місцевих бюджетів становить близько 55%. Тобто управління використанням бюджетних ресурсів фактично здійснюється із центру, що суперечить загальним засадам Європейської хартії місцевого самоврядування. Розширення та оптимізація джерел наповнення місцевих бюджетів, збільшення повноважень місцевих органів влади в управлінні фінансовими ресурсами та підвищення їхньої самостійності є надзвичайно важливими завданнями. Їх вирішення сприятиме підвищенню рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування й якісному виконанню покладених на них завдань і функцій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Ливдар М.В. Проблеми та напрями організації міжбюджетних відносин в контексті підтримки соціально-економічного розвитку регіонів / М.В. Ливдар, О.П. Макар, О.М. Чубар // Молодий вчений. – 2017. – № 3.
3. 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.
4. Шелест О.Л. Роль міжбюджетних трансфертів в формуванні доходної частини місцевих бюджетів / О.Л. Шелест, О.О. Сидоренко // Науковий вісник БДФЕУ. Економічні науки. – 2015. – С. 90–94.
5. Сайт Харківської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kharkivoda.gov.ua>.
6. Місцеве самоврядування в Україні 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua>.
7. Сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.
8. 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.
9. Бюджетна система : [підручник] / За наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – К. : Центр учбов. літератури ; Тернопіль : Екон. думка, 2012. – 871 с.