

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН: ПРОБЛЕМИ, ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

© 2015 КУЛЬЧИЦЬКИЙ М. І.

УДК 336.1451 (477)

Кульчицький М. І. Теоретико-методологічні основи міжбюджетних відносин: проблеми, тенденції та перспективи розвитку

У статті розглянуто концептуальні підходи різних економічних шкіл до формування міжбюджетних відносин, проаналізовано принципи їх побудови в національній економіці України. Проведено класифікацію міжбюджетних відносин за різними критеріями та з'ясовано функції міжбюджетних відносин у вітчизняній економіці для забезпечення самодостатності територіальних громад. На основі аналізу статистичних і фінансових показників розглянуто основні проблеми міжбюджетних відносин в Україні, з'ясовано головні причини територіальних відмінностей у формуванні доходів та у складі й обсягах видатків місцевих бюджетів. Встановлено, що для України характерний високий ступінь централізації бюджетних ресурсів на рівні центрального уряду, нерозвиненість місцевого самоврядування, недосконалість теоретико-методологічних та організаційних засад його формування. У результаті дослідження було виявлено сталу тенденцію до зростання дотацій, субвенцій та інших трансферів з державного бюджету до місцевих як в абсолютному, так і відносному значенні. Запропоновано механізми вдосконалення децентралізації вітчизняної бюджетної системи та посилення фінансової автономії місцевих органів влади. Перспективами подальших досліджень у цьому напрямі є проведення глибокого аналізу досвіду європейських країн щодо механізмів формування доходів місцевих бюджетів та можливостей використання їхніх елементів у вітчизняній економіці, обґрунтування економічно доцільного рівня частки доходів місцевих органів влади у ВВП України.

Ключові слова: державні фінанси, розподільчі відносини, державний бюджет, міжбюджетні відносини, бюджетні трансферти, децентралізація, фінансова автономія, територіальні громади.

Рис.: 2. **Табл.:** 1. **Формул.:** 1. **Бібл.:** 12.

Кульчицький Мирослав Іванович – кандидат економічних наук, доцент, професор кафедри фінансів, грошового обігу і кредиту, Львівський національний університет ім. І. Франка (вул. Університетська, 1, Львів, 79000, Україна)

E-mail: mkulchyt@yahoo.com

УДК 336.1451 (477)

**Кульчицкий М. И. Теоретико-методологические основы
межбюджетных отношений: проблемы, тенденции
и перспективы развития**

В статье рассмотрены концептуальные подходы разных экономических школ к формированию межбюджетных отношений, проанализированы принципы их построения в национальной экономике Украины. Проведена классификация межбюджетных отношений по разным критериям и определены функции межбюджетных отношений в отечественной экономике для обеспечения самодостаточных территориальных общин. На основании анализа статистических и финансовых показателей рассмотрены основные проблемы межбюджетных отношений в Украине, определены главные причины территориальных отличий в формировании доходов и в составе и объемах расходов местных бюджетов. Установлено, что для Украины свойственна высокая степень централизации бюджетных ресурсов на уровне центрального правительства, неразвитость местного самоуправления, несовершенство теоретико-методологических и организационных принципов формирования межбюджетных отношений. В результате исследования выявлена устойчивая тенденция к росту дотаций, субвенций и других трансфертов из государственного бюджета в местные, как в абсолютном, так и в относительном исчислении. Предложены механизмы усовершенствования отечественной бюджетной системы и усиления финансовой автономии местных органов власти. Перспективами дальнейших исследований в этом направлении являются проведение глубокого анализа опыта европейских стран относительно механизмов формирования доходов местных бюджетов и возможностей исследования их элементов в отечественной экономике, обоснование экономической целесообразности уровня части доходов местных органов власти в ВВП Украины.

Ключевые слова: государственные финансы, распределительные отношения, государственный бюджет, межбюджетные отношения, бюджетные трансферты, децентрализация, финансовая автономия, территориальные общины.

Рис.: 2. **Табл.:** 1. **Формул.:** 1. **Библ.:** 12.

Кульчицкий Мирослав Иванович – кандидат экономических наук, доцент, профессор кафедры финансов, денежного обращения и кредита, Львовский национальный университет им. И. Франко (ул. Университетская, 1, Львов, 79000, Украина)

E-mail: mkulchyt@yahoo.com

UDC 336.1451 (477)

**Kulchytskyi M. I. Theoretical and Methodological Bases
of Inter-Budgetary Relations: Issues, Trends
and Prospects of Development**

The article considers conceptual approaches of different economic schools to establishment of inter-budgetary relations, principles of their building in terms of the national economy of Ukraine have been analyzed. Classifying the inter-budgetary relations according to different criteria has been carried out and the functions of inter-budgetary relations in the domestic economy, which are aimed to provision of the self-contained territorial communities, have been determined. Based on analysis of statistical and financial indicators, the main problems of inter-budgetary relations in Ukraine has been considered, the main causes for territorial differences in the income generation as well as in the composition and volumes of costs of the local budgets have been identified. It has been determined that high degree of centralization of budgetary resources at the central Government level, underdevelopment of local self-government, imperfection of the theoretic-methodological and organizational principles of formation of the inter-budgetary relations are inherent for Ukraine. As result of the study, a strong tendency to increase donations, subventions and other transfers from the State budget to the local, in both absolute and relative terms, has been revealed. Mechanisms for improvement of the domestic budgetary system and for enhancing the financial autonomy of local authorities have been proposed. Prospects of the further research in this direction are conducting an in-depth analysis of the experience of the European countries regarding the mechanisms for generation of the local budgets income and capabilities for examination of their elements in the domestic economy, substantiation of economically viable level of the income part of the local authorities in the GDP of Ukraine.

Key words: State finance, distributive relations, State budget, inter-budgetary relations, budgetary transfers, decentralization, financial autonomy, territorial communities.

Pic.: 2. **Tabl.:** 1. **Formulae:** 1. **Bibl.:** 12.

Kulchytskyi Myroslav I. – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Professor of the Department of Finance, Monetary Circulation and Credit, Ivan Franko National University of Lviv (vul. Universytetska, 1, Lviv, 79000, Ukraine)

E-mail: mkulchyt@yahoo.com

У сучасних умовах господарювання наука визначає державні фінанси як систему економічних відносин, які виникають у процесі акумуляції, розподілу та використання фондів грошових коштів, необхідних для виконання державою, органами місцевого самоврядування своїх завдань та функцій, зокрема забезпечення сталого економічного розвитку та європейських стандартів соціальних потреб громадян. Головною ознакою державних фінансових відносин в умовах децентралізації управління є організація та способи переміщення фінансових ресурсів від одного рівня влади до іншого. Основними проблемами державних фінансів у кожній країні є забезпечення ефективної організації відносин всередині бюджетної системи, а саме – між бюджетом центрального уряду і бюджетами місцевого самоврядування; перерозподіл бюджетних ресурсів, зумовлений об'єктивними відмінностями в рівнях соціально-економічного розвитку окремих територій; здійснення фінансового вирівнювання з метою забезпечення конституційних гарантій населенню незалежно від місця його проживання.

У кожній країні основу державних фінансів становить бюджет, а точніше – бюджетна система, яка включає державний бюджет і бюджет відповідних територіально-адміністративних одиниць. Державний бюджет – це важлива фінансова категорія, в основі якої функціонує система фінансових відносин, а саме – відносини: між бюджетом і господарюючими структурами держави; між бюджетом і населенням, що складаються при мобілізації і видатках бюджетних коштів; між бюджетами різних рівнів з перерозподілу фінансових ресурсів; між державним та місцевими бюджетами [8].

Важливо зазначити, що кожен бюджет має свої власні джерела доходів. Сьогодні джерелами доходів Державного бюджету України є податок на прибуток підприємств, об'єднань і організацій; податок на додану вартість; акцизні збори; доходи від зовнішньоекономічної діяльності; податок з доходів фізичних осіб та ін., згідно з нормативами, що визначаються законодавчими актами. Однак, з огляду на обмеженість фінансових ресурсів та необхідність їх розподілу між сферами національної економіки, і в розрізі територій України виникають суперечності, які мають конфліктний характер.

Дослідження щодо вирішення соціально-економічних проблем, пов'язаних з бюджетною системою та формуванням сучасних бюджетних відносин в Україні, присвячені науковій праці відомих вітчизняних вчених: В. Андрушенка, В. Базилевича, О. Барановського, В. Бодрова, Т. Бондарук, С. Буковинського, О. Василика, І. Волохової, А. Даниленка, В. Дем'янишина, І. Запатріної, М. Карліна, О. Кириленко, С. Кондратюка, В. Кравченка, А. Крисоватого, Л. Лисяк, І. Луніної, І. Лютого, О. Музики-Стефанчук, В. Опаріна, К. Павлюк, В. Тарангула, С. Слухай, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та інших.

Водночас, у вітчизняній економічній літературі ще недостатньо уваги приділено впливу економічної системи на формування міжбюджетних відносин в умовах глобалізації економіки, ефективному використанню бюджетних ресурсів на всіх рівнях державного управління, удосконаленню організаційно-нормативних засад роз-

витку цих відносин в період євроінтеграційних процесів в Україні.

Метою статті є обґрунтування теоретико-методологічних основ міжбюджетних відносин, принципів їх організації та розподілу фінансових потоків у бюджетній системі держави і стратегічних орієнтирів розвитку самодостатності територіальних громад.

Міжбюджетні відносини, з погляду представників західної економічної думки, повинні виражати суб'єктивно-об'єктивний аспект внутрішніх фінансових відносин та міжрівневих фіскальних зв'язків бюджетної системи. Міжбюджетні фінансові потоки виникають і функціонують у системі державного управління по вертикалі, передумови цих зв'язків регламентуються обсягами функціональних обов'язків і завдань кожного рівня публічної влади, взаємодія здійснюється на партнерській основі з урахуванням фінансових можливостей регіональних утворень.

Загалом, концептуальні засади побудови міжбюджетних відносин у період трансформаційних змін залежать від економічної системи держави і мають принципові відмінності за умов ринкової та командної економік. Особливості й аналіз нормативної бази України показав, що існує низка проблемних питань для обліку витрат бюджетних коштів і використанням за цільовим призначенням.

У тоталітарних країнах центральне місце в бюджетній системі посідає державний бюджет, у якому перерозподілена значна частина створеного валового продукту; місцеві бюджети мають другорядне значення. У бюджетних системах демократичних країн бюджет центрального уряду і бюджети місцевого самоврядування функціонують у межах єдиної бюджетної системи на засадах розподілу повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування, роль місцевих бюджетів у складі державних фінансів постійно зростає [9].

Для бюджетної системи України характерний досить високий ступінь централізації бюджетних ресурсів, що свідчить про зосередження основних владних повноважень на рівні центрального уряду, нерозвиненість місцевого самоврядування і слабкість його фінансової основи – місцевих фінансів, зокрема недосконалість теоретико-методологічних та організаційних засад їх формування.

Бюджетний кодекс України визначає основні принципи побудови бюджетної системи та запроваджує систему єдиних процедур – ухвалення рішень учасниками бюджетного процесу на засадах єдиної загальнодержавної бюджетної політики. Відповідно до ст. 7 Бюджетного кодексу України 2010 р. (зі змінами станом на 09.04.2015 р.) бюджетна система ґрунтується на таких принципах: єдності, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості та неупередженості, публічності та прозорості [2]. Складність досягнення оптимального рівня збалансованості бюджетної системи пов'язана з необхідністю поглиблення теоретичної розробленості питань як у плані формування дохідної бази місцевих

органів влади, так і вертикального розподілу видаткових повноважень. На сьогодні це загострює соціально-економічні потреби суспільства та дестабілізує розвиток національної господарської системи, відсуває перспективу економічного зростання країни в цілому.

Міжбюджетні відносини є основним елементом відносин між органами місцевого самоврядування в унітарних державах. Практика свідчить, що є кілька форм міжбюджетних відносин, які властиві різним соціально-економічним системам. Є форми організації міжбюджетних відносин, які притаманні розвиненим країнам із соціально орієнтованою ринковою економічною системою, країнам із трансформаційною (перехідною) економікою. У країнах із централізовано-плановою економікою міжбюджетні відносини існують формально.

Сучасна система міжбюджетних відносин в Україні – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим і територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України [5]. У процесі організації міжбюджетних відносин їхніми суб'єктами є ті органи влади й управління, до компетенції яких належать повноваження щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів. З метою вирішення згаданих проблем і встановлення впорядкованих взаємовідносин між бюджетами різних рівнів їх можна класифікувати так:

- ✦ **за напрямками:**
 - *горизонтальні*: між бюджетами одного рівня;
 - *вертикальні*: між бюджетами різних рівнів;
- ✦ **за видами:**
 - *договірні*: на підставі угоди між відповідними органами влади;

– *регламентовані*: законодавчими та інструктивними документами;

✦ **за формами:**

– *субсидіювання*: виділення коштів із бюджетів вищого рівня (види дотації вирівнювання, субвенції, додаткові дотації);

– *вилучення коштів*: передача коштів до державного та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів;

– *взаємні розрахунки*: передача коштів із одного бюджету до іншого внаслідок перерозподілу між ними доходів чи видатків після затвердження бюджету;

– *бюджетні позики*: тимчасове надання коштів з єдиного казначейського рахунку у зв'язку з виникненням тимчасових касових розривів – не збігання у часі фінансування і надходження доходів [7].

Для забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку країни в умовах господарської діяльності суб'єктів міжбюджетні відносини реалізуються на стадії виконання бюджетів. Найважливішою передумовою їхнього функціонування є необхідність перерозподілу бюджетних ресурсів усередині бюджетної системи країни, яка, відповідно, спричинена розбіжностями між обсягами коштів, акумульованих у бюджетах різних рівнів і видів, та обґрунтованою потребою в них у конкретному проміжку часу. Фінансова незалежність повною мірою визначається обсягом наявних фінансових ресурсів у розпорядженні місцевих органів влади, для вирішення власних повноважень. На основі аналізу законодавства України з'ясовано функції міжбюджетних відносин, які відображено на рис. 1.

За таких умов підставою для існування міжбюджетних відносин є: визначений у законодавстві розподіл повноважень між державною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування; гарантія фінансування витрат на реалізацію наданих повноважень з боку



Рис. 1. Функції міжбюджетних відносин в Україні

держави органам місцевого самоврядування; чинний порядок розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи і місцевими бюджетами різних видів; фінансова підтримка місцевих бюджетів у зв'язку зі значними коливаннями рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивними розбіжностями в обсягах видатків.

На основі аналізу статистичних і фінансових показників розвитку національної економіки та міжбюджетних відносин, а також праць науковців на сучасному етапі розвитку України можна виділити такі основні проблеми міжбюджетних відносин: нерівномірний економічний і соціальний розвиток регіонів України; невідповідність видаткових повноважень та відповідних дохідних джерел органів місцевого самоврядування; зниження рівня фінансової автономії місцевих бюджетів.

Суть питання у тому, що адміністративно-територіальні утворення, на які поділена кожна держава, мають різну податкову базу і фінансовий потенціал, що є наслідком нерівномірності територіального розміщення природно-ресурсного потенціалу та виробничих сил. Головними причинами територіальних відмінностей у формуванні доходів та у складі й обсягах видатків місцевих бюджетів є такі:

- ✦ різний рівень економічного розвитку господарського комплексу адміністративно-територіальних одиниць та його спеціалізація;
- ✦ різноманітність природно-кліматичних умов та різний екологічний стан територій;
- ✦ особливості розташування населених пунктів, зокрема адміністративних центрів, та насиченість шляхами сполучення;
- ✦ кількість населення, його віковий склад;
- ✦ сформована упродовж тривалого періоду мережа об'єктів соціальної та побутової інфраструктури, їхній стан.

Вплив цих і багатьох інших чинників визначає різний податковий потенціал, який безпосередньо впливає на формування дохідної бази місцевих бюджетів; різну вартість послуг, що їх надають місцеві органи з огляду на відмінності адміністративно-територіальних одиниць; неоднакову потребу в коштах, які спрямовують на підтримку соціально незахищених верств населення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери. Натомість фінансові проблеми, що виникають у регіонах економічно розвинених країн, розв'язуються через надання місцевим органам влади стабільно закріплених дохідних джерел, розширення сфери місцевого оподаткування та реформування всієї системи міжбюджетних відносин у країні.

Основою міжбюджетних відносин є розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи, проведене відповідно до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування. В Україні формування системи міжбюджетних трансфертів зумовлене необхідністю створення механізму фінансового вирівнювання місцевих бюджетів в умовах фінансових диспропорцій між територіями. Тому однією з фінансових проблем сьогодення в Україні

виступає забезпечення необхідних фінансових ресурсів для розвитку територій [7].

Сьогодні міжбюджетні відносини, їх формування та реалізація повинні базуватися на відповідних принципах, які б відображали їхню специфіку та місце в бюджетній системі України. Однак у положеннях Бюджетного кодексу України та інших нормативно-правових актах вони не знайшли свого відображення. Бюджетний кодекс України подає лише основні принципи бюджетної системи, в межах якої існують міжбюджетні відносини, а й відповідно поширюються на них.

Необхідно зазначити, що принципи міжбюджетних відносин вужчі за значенням, ніж принципи бюджетної системи. Тому їх розглядають як продовження принципів бюджетної системи, оскільки вони лише частково проявляють якість, притаманні усій бюджетній системі країни.

На сучасному етапі розвитку економіки України на перший план виходить питання децентралізації бюджетної системи країни, адже нині фінансова децентралізація є однією з основних умов незалежності та життєдіяльності місцевої влади. Посилення в умовах кризи залежності місцевих бюджетів від фінансової допомоги з центру підкреслює той факт, що неможливо здійснити децентралізацію влади без ефективного її забезпечення шляхом передання частини фінансових, у тому числі бюджетних, ресурсів на місцевий рівень [10]. Децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливість участі місцевої влади у розвитку територіальної громади, а фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельного узгодження видатків органів місцевого самоврядування з місцевими проблемами територій. Саме тому основним принципом, на якому повинна базуватися система міжбюджетних відносин в Україні, повинен стати принцип децентралізації.

В Україні вітчизняна система формування доходів місцевих бюджетів, зокрема умови й порядок надання міжбюджетних трансфертів, не стимулює керівництво органів місцевого самоврядування підвищувати власні доходи місцевих бюджетів, не сприяє пошуку додаткових резервів та залученню альтернативних джерел формування бюджетних ресурсів, натомість формує в місцевій еліті споживацькі настрої.

На думку Тарангула В. Д., для побудови ефективної системи міжбюджетних відносин в Україні до принципів бюджетної системи, зазначених у ст. 7. Бюджетного кодексу України, необхідно, окрім децентралізації, додати окремо визначені принципи, зокрема: реальності, ефективності та економічності використання бюджетних коштів, розмежування доходів та видатків між рівнями бюджетної системи, загального (сукупного) покриття видатків бюджетів, цільового характеру використання бюджетних коштів, адресності. Крім того, доцільно передбачити реальні заходи відповідальності за порушення будь-яких з цих принципів [10]. Формування ефективної моделі міжбюджетних відносин є стратегічним завданням держави, що зумовлює фінансову стабілізацію та збільшення масштабів сукупного виробництва і

споживання в країні. Наукове економічне обґрунтування міжбюджетних відносин дає можливість розв'язати суперечності між суб'єктами державного управління з приводу доцільності та ефективності надання населенню країни суспільних благ і послуг кожною ланкою бюджетної системи, удосконалити модель міжбюджетних відносин, відійти від командних методів формування місцевих бюджетів без адекватного врахування потреб місцевих громад та їхніх об'єднань.

Сьогодні рух бюджетних коштів у процесі міжбюджетних відносин відбувається переважно у такій формі: міжбюджетних трансфертів (дотації, субвенції, кошти, які передають), взаєморозрахунків, а також об'єднання коштів бюджетів територіальних громад для виконання спільних проектів і програм. Основним інструментом реалізації міжбюджетних відносин є міжбюджетні трансферти. Оскільки обсяг трансферту місцевому бюджету повинен визначатися на підставі об'єктивної оцінки видаткових потреб і дохідної спроможності, то органи місцевого самоврядування повинні чітко бачити, як саме визначають належний їм трансферт [6].

Утім, розподіл міжбюджетних трансфертів між державним та місцевими бюджетами проводиться на підставі формули, яка враховує таке: фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригувальні коефіцієнти до них; кількість населення та кількість споживачів гарантованих послуг; індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці; розрахунковий обсяг кошика доходів місцевих бюджетів; коефіцієнт вирівнювання; норматив кількості працівни-

ків органів місцевого самоврядування в розрахунку до кількості населення. Водночас, Бюджетний кодекс України визначає бюджетні трансферти як кошти, що безоплатно і безповоротно передають з одного бюджету в інший. Відповідно до ст. 96 Бюджетного кодексу України до 2015 р. використовувалися такі види міжбюджетних трансфертів: дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передають до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; додаткові дотації.

Для оцінки вирівнювання фінансових можливостей регіонів за рахунок державного бюджету проаналізуємо рівень дотаційного навантаження на нього та залежність місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів (рис. 2). Так, за даними Державної казначейської служби України, було перераховано 130,6 млрд грн міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, що становить 94,9% річного плану. Обсяги міжбюджетних трансфертів з кожним роком зростають: від 62,2 млрд грн у 2009 р. до 130,6 млрд грн у 2014 р.

За аналізований період у структурі міжбюджетних трансфертів переважала дотація вирівнювання, яка мала тенденцію до зростання з 33,4 млрд грн у 2009 р. до 60,5 млрд грн у 2014 р. Другою за величиною у міжбюджетних трансфертах місцевим бюджетам є субвенція із соціального захисту населення. У 2009 р. перераховано місцевим бюджетам 22,9 млрд грн, а у 2014 р. – 50,0 млрд грн. Інші трансферти склали від 5,9 млрд грн у 2009 р. до 20,1 млрд грн у 2014р.

Дотації у складі майже 45% місцевих бюджетів становлять понад 70%, а в більшості сільських, селищних бюджетах видатки на заробітну плату з нарахуваннями –

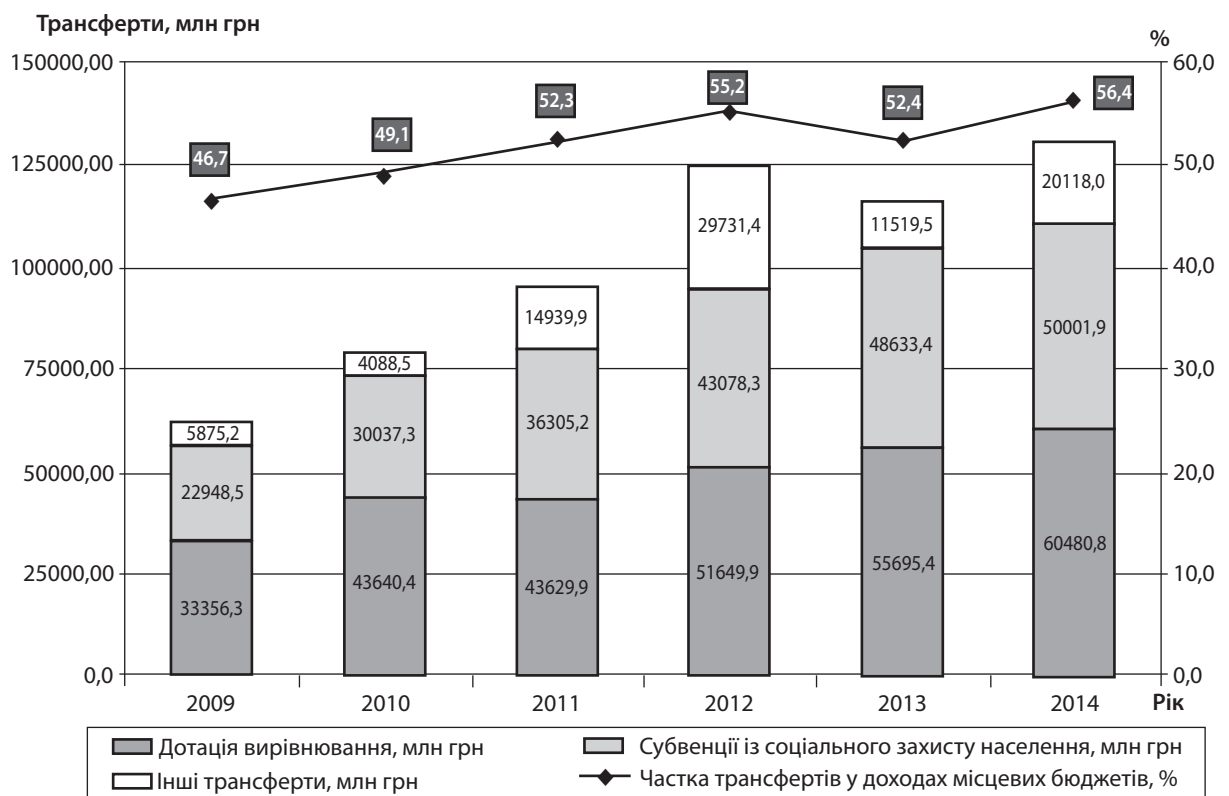


Рис. 2. Динаміка перерахування трансфертів, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів, за 2009–2014 рр. [3]

понад 90%. Це свідчить про ресурсну неспроможність переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні й делеговані повноваження.

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% [11]. Це дає підстави стверджувати про високу централізацію бюджетних коштів на державному рівні. За таких умов не можна вести мову ні про бюджетну самостійність, ні про якість надання суспільних послуг населенню на місцевому рівні, тому держава за рахунок надання міжбюджетних трансфертів гарантує громадянам лише мінімальний законодавчо визначений в країні рівень суспільних благ і послуг, тим самим вона позбавляє органи місцевого самоврядування можливості запровадити власні надбавки або субсидії населенню територіальної громади й суб'єктам господарювання у зв'язку з відсутністю в бюджеті власних доходів на такі цілі.

З огляду на розвиток вітчизняної економіки з орієнтацією на європейський досвід, особливого значення набувають питання ефективної бюджетної децентралізації, тобто в умовах економічних перетворень, починаючи із 2015 р., до ст. 96 Бюджетного кодексу України внесено зміни, відповідно до яких міжбюджетні трансферти поділяються на: базову дотацію (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій); субвенції; реверсну дотацію (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій); додаткові дотації.

З уважимо, що відповідно до внесених змін у Бюджетний кодекс України у Державному бюджеті України можуть передбачатися такі трансферти місцевим бюджетам: базова дотація; субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою; субвенція на виконання інвестиційних проектів; освітня субвенція; субвенція на підготовку робітничих кадрів; медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм і комплексних заходів програмного характеру; субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50 відсотків); інші додаткові дотації та інші субвенції [2].

Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, яка вперше визначена законом про Державний бюджет України, затверджуються Кабінетом Міністрів України не пізніше 30 днів з дня набрання ним чинності. Розподіл додаткових дотацій між місцевими бюджетами здійснюється на підставі критеріїв, визначених Кабінетом Міністрів України. У Державному бюджеті України затверджується обсяг міжбюджетних трансфертів окремо для кожного з відповідних місцевих бюджетів, якщо є підстави для їх надання та отримання.

Для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів використовується фінансовий норматив бюджетної забезпеченості. Бюджетний кодекс визначає фінансовий норматив бюджетної забезпеченості як гарантований державою в межах наявних бюджетних коштів рівень фінансового забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. Цей норматив розраховується у вартісному вираженні шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів гарантованих послуг тощо. Від величини фінансового нормативу залежить розрахунковий обсяг видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Фінансові нормативи застосовуються при плануванні для таких видів видатків бюджету: державне управління (на одного жителя адміністративно-територіальної одиниці та на одну нормативну штатну одиницю); освіта (на одного користувача послуги), з диференціацією для різних типів закладів; охорона здоров'я (на одного жителя адміністративно-територіальної одиниці); соціальний захист і соціальне забезпечення (на одного користувача послуги); культура і мистецтво (на одного жителя адміністративно-територіальної одиниці); фізична культура і спорт (на одного жителя адміністративно-територіальної одиниці) [2].

Важливо зазначити, що загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом міжбюджетних трансфертів, розраховується на підставі державних соціальних стандартів і нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами. Водночас, розрахунок фінансового нормативу бюджетної забезпеченості може передбачати обсяг нерозподілених видатків, який об'єднує їх види на ті повноваження, встановлення нормативів за якими є недоцільним.

Отже, сучасна система міжбюджетних відносин в Україні знаходиться під впливом суперечливих векторів розвитку. З одного боку, робиться наголос на необхідності посилення фінансової самостійності органів місцевої влади, що потребує посилення бюджетної децентралізації, а з іншого, – упродовж останніх років частка доходів місцевих бюджетів у Зведеному державному бюджеті постійно зменшується та утримується курс на зміцнення ієрархічної системи ухвалення рішень, що реалізується шляхом централізації фінансових джерел [4].

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. Головним критерієм, який засвідчує фінансову автономію місцевих органів влади,

є наявність у них прав прийняття рішень у сфері власних фінансів. Важливим показником фінансової автономії є коефіцієнт податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці ($K_{П}$), який можна визначити за формулою:

$$K_{П} = \frac{П_T}{П_C},$$

де $П_T$ – податкоспроможність окремої території; $П_C$ – середня податкоспроможність у межах країни.

Коефіцієнт податкоспроможності є показником фінансової автономії органу влади, який дає змогу забезпечити фінансове вирівнювання розвитку територіальних громад [1].

В умовах євроінтеграційних процесів удосконалення механізму формування і використання коштів місцевих бюджетів в Україні є одним з найважливіших питань сьогодення, оскільки вони є фундаментом всієї бюджетної системи країни. Місцевий бюджет повинен займати одне з провідних місць у системі функціонування економіки держави, у тому числі у формуванні фінансових ресурсів, становлення макро- та мікроекономічних показників, розвитку міждержавних відносин тощо. Водночас, кошти місцевих бюджетів повинні бути сконцентровані на вирішенні завдань соціальної спрямованості та безумовне дотримання соціальних норм і гарантій громадян з використанням досвіду країн ЄС.

Загалом у різних європейських країнах процес формування доходів місцевих бюджетів має свої особливості. Аналіз ролі місцевих бюджетів в економіці європейських держав свідчить про те, що частка доходів у ВВП цих країн становить в середньому 13,6%, що відображено в *табл. 1*. Як бачимо, рівень перерозподілу ВВП через місцеві бюджети свідчить про стан децентралізації управління фінансовими ресурсами в європейських країнах. Однак привертає увагу той факт, що в країнах Західної Європи рівень перерозподілу ВВП через місцеві бюджети значно різняться. Так, у Данії він становить майже 1/3 ВВП, а в Хорватії – лише 3,8% [12].

Таблиця 1

Частка доходів місцевих бюджетів у ВВП в європейських країнах, % [12]

Країна	Частка доходів місцевих бюджетів у ВВП
Чехія	8,4
Угорщина	12,1
Латвія	10,8
Польща	12,4
Хорватія	3,8
Данія	32,0
Франція	10,9
Італія	11,7
Великобританія	10,9
Середнє значення	13,6

Зазначимо, що чим більша частка доходів місцевих бюджетів у ВВП, тим вищий рівень децентралізації в

країні. Децентралізація забезпечує ефективніше надання локальних послуг, оскільки на рівні місцевої влади витрати будуть меншими за рахунок скорочення адміністративних витрат і витрат на поточний контроль.

ВИСНОВКИ

Завдяки сучасним організаційним формам, що реалізуються через створення бюджетів місцевих органів самоврядування, стає можливим використання ресурсів, як інструменту управління національною економікою, зокрема щодо зростання матеріального рівня життя населення та окремих його груп, охорони навколишнього природного середовища, зміцнення науково-технічного потенціалу та розвитку культури території та країни в цілому. В Україні при нестабільності дохідних джерел місцевих бюджетів загальнодержавного значення набувають питання дефіциту власних ресурсів для фінансування діяльності органів місцевого самоврядування. У цьому контексті важливим є питання щодо посилення ролі місцевих податків і зборів, надходження від яких повинні стати основою дохідної частини бюджетів місцевого самоврядування. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Аналіз фінансової автономії місцевих органів влади і фінансової стійкості місцевого бюджету // Finalearn. Фінансова аналітика [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.finalearn.com/lifers-392-1.html>
2. Бюджетний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/2456-17>
3. Бюджетний моніторинг: Аналіз витконтання бюджету за 2014 рік / [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та інші]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», USAID. – К., 2015. – 77 с.
4. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку : монографія / І. С. Волохова. – Одеса, 2010. – 234 с.
5. Воробьев Ю. Н. Міжбюджетні відносини в Україні : монографія / Ю. Н. Воробьев, І. В. Усков. – Сімферополь : Аріал, 2010. – 276 с.
6. Криштоф Н. С. Міжбюджетні відносини у системі державного регулювання економіки України на сучасному етапі розвитку / Н. С. Криштоф // Державне управління: теорія і практика. – 2013. – № 1. – С. 21 – 29.
7. Кульчицький М. І. Місцеві фінанси : навчальний посібник. / М. І. Кульчицький – Л. : ЛНУ, 2013. – 552 с.
8. Лисяк Л. В. Розвиток міжбюджетних відносин в Україні в умовах податкового реформування / Л. В. Лисяк // Економічний простір. – 2014. – № 81. – С. 125 – 137.
9. Музика-Стефанчук О. А. Сучасні міжбюджетні відносини та федералізм / О. А. Музика-Стефанчук // Університетські наукові записки. – 2011. – № 1. – С. 255 – 259.
10. Тарангул В. Д. Принципи правового регулювання міжбюджетних відносин / В. Д. Тарангул // Європейські перспективи. – 2012. – № 2, ч. 2. – С. 77 – 82.
11. Тарангул Л. Л. Особливості формування міжбюджетних фінансових потоків в умовах запровадження в Україні бюджетної децентралізації / Л. Л. Тарангул, Т. А. Коляда // Фінанси України. – 2015. – № 3. – С. 30 – 44.
12. Тулай О. І. Зарубіжний досвід функціонування місцевих бюджетів та можливість його імплементації у вітчизняну практику / О. І. Тулай // Культура народів Причорномор'я. –

2007. – № 99. – С. 15 – 23 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/knp/121/knp_121_93-97.pdf

REFERENCES

"Analiz finansovoi avtonomii mistsevykh orhaniv vlady i finansovoi stiikosti mistsevoho biudzhetu" [Analysis of financial autonomy of local authorities and the financial sustainability of the local budget]. *Finalearn. Finansova analityka*. <http://www.finalearn.com/lifers-392-1.html>

Kryshtof, N. S. "Mizhbiudzhetni vidnosyny u systemi derzhavnoho rehuliuвання ekonomiky Ukrainy na suchasnomu etani rozvytku" [Intergovernmental relations in the system of state regulation of economy of Ukraine in modern Ethan development]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka*, no. 1 (2013): 21-29.

Kulchytskyi, M. I. *Mistsevi finansy* [Local Finance]. Lviv: LNU, 2013.

[Legal Act of Ukraine]. <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/2456-17>

Lysiak, L. V. "Rozvytok mizhbiudzhetnykh vidnosyn v Ukraini v umovakh podatkovoho reformuvannia" [The development of intergovernmental relations in Ukraine in terms of tax reform]. *Ekonomichniy prostir*, no. 81 (2014): 125-137.

Muzyka-Stefanchuk, O. A. "Suchasni mizhbiudzhetni vidnosyny ta federalizm" [Modern federalism and intergovernmental relations]. *Universytetski naukovi zapysky*, no. 1 (2011): 255-259.

Taranhul, V. D. "Pryntsypy pravovoho rehuliuвання mizhbiudzhetnykh vidnosyn" [Principles of legal regulation of intergovernmental relations]. *Yevropeiski perspektyvy*, vol. 2, no. 2 (2012): 77-82.

Taranhul, L. L., and Koliada, T. A. "Osoblyvosti formuvannia mizhbiudzhetnykh finansovykh potokiv v umovakh zaprovadzhennia v Ukraini biudzhetnoi detsentralizatsii" [Features of formation of intergovernmental financial flows in terms of introduction in Ukraine of fiscal decentralization]. *Finansy Ukrainy*, no. 3 (2015): 30-44.

Tulai, O. I. "Zarubizhnyi dosvid funktsionuvannia mistsevykh biudzhetu ta mozhlyvist ioho implementatsii u vitchyznianu praktyku" [Foreign experience of local budgets and the possibility of its implementation in domestic practice]. http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/knp/121/knp121_93-97.pdf

Vorobev, Yu. N., and Uskov, I. V. *Mizhbiudzhetni vidnosyny v Ukraini* [Intergovernmental relations in Ukraine]. Simferopol: Arial, 2010.

Volokhova, I. S. *Mizhbiudzhetni vidnosyny v Ukraini: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku* [Intergovernmental relations in Ukraine: current state and development prospects]. Odesa, 2010.

Zubenko, V. V. et al. "Biudzhetniy monitorynh: Analiz vykonannia biudzhetu za 2014 rik" [Budget Monitoring: Analysis of Budget Execution in 2014]. *IBSED, Proekt «Zmitsnennia mistsevoi finansovoi initsyatyvy (ZMFI-II) vprovadzhennia»*, 2015.