

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ЕКОНОМІЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Кафедра фінансів, банківської справи та страхування

Кваліфікаційна робота

магістра

на тему Міжбюджетні відносини в Україні та перспективи їх розвитку

Виконала: студентка 2 курсу, групи 8.0728-з
спеціальності 072 Фінанси, банківська справа та
страхування

освітньої програма фінанси і кредит
спеціалізації Корпоративні фінанси

_____ К.О. Склярова _____

Керівник д.е.н., професор Болдуєва О.В. _____

Рецензент к.е.н., доцент Линенко А.В. _____

Запоріжжя – 2019

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет економічний
Кафедра фінансів, банківської справи та страхування
Освітній рівень магістр
Спеціальність 072 Фінанси, банківська справа та страхування
Освітня програма фінанси і кредит
Спеціалізація Корпоративні фінанси

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри _____ А.П. Кущик

« ____ » _____ 2019 року

З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНЦІ

Склярівій Катерині Олегівні

1. Тема роботи: «Міжбюджетні відносини в Україні та перспективи їх розвитку».
керівник роботи: Болдуєва Оксана Валеріївна, д.е.н., професор
затверджені наказом ЗНУ від 4 липня 2019 року № 1111-с.
2. Строк подання студентом роботи: 2 грудня 2019 року.
3. Вихідні дані до роботи: Закони України, нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, матеріали Міністерства фінансів України, а також монографічні та періодичні видання вітчизняних та зарубіжних вчених.
4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити): дослідити місце та роль місцевих бюджетів у структурі фінансових відносин держави; розглянути особливості міжбюджетних відносин в системі бюджетного регулювання; дослідити особливості бюджетного вирівнювання в умовах децентралізації; здійснити аналіз дохідної та видаткової частини державного бюджету України; розглянути особливості організації міжбюджетних трансфертів в умовах децентралізації; надати пропозиції щодо формування ефективної системи міжбюджетних відносин в Україні.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень): кваліфікаційна робота містить 15 рис., 22 табл. і 1 формула.

6. Консультанти розділів роботи

| Розділ | Прізвище, ініціали та посада консультанта | Підпис, дата | |
|--------|---|----------------|------------------|
| | | завдання видав | завдання прийняв |
| 1 | Болдуєва О.В., професор | 09.08.2019 р. | 09.08.2019 р. |
| 2 | Болдуєва О.В., професор | 06.09.2019 р. | 06.09.2019 р. |
| 3 | Болдуєва О.В., професор | 04.10.2019 р. | 04.10.2019 р. |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |

7. Дата видачі завдання: 05 липня 2019 року

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

| № з/п | Назва етапів кваліфікаційної роботи | Строк виконання етапів роботи | Примітка |
|-------|--|-------------------------------|----------|
| 1. | Складання бібліографії та вивчення літературних джерел | 05.07.2019 р. – 09.07.2019 р. | виконано |
| 2. | Виконання вступу | 10.07.2019 р. – 08.08.2019 р. | виконано |
| 3. | Виконання розділу 1 | 09.08.2019 р. – 05.09.2019 р. | виконано |
| 4. | Виконання розділу 2 | 06.09.2019 р. – 03.10.2019 р. | виконано |
| 5. | Виконання розділу 3 | 04.10.2019 р. – 07.11.2019 р. | виконано |
| 6. | Формування висновків | 08.11.2019 р. – 21.11.2019 р. | виконано |
| 7. | Оформлення роботи, одержання відгуку та рецензії | 22.11.2019 р. – 29.11.2019 р. | виконано |
| 8. | Подання роботи на кафедру | 02.12.2019 р. | виконано |

Студент _____ К.О. Склярова
(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи _____ О.В. Болдуєва
(підпис) (ініціали та прізвище)

Нормоконтроль пройдено

Нормоконтролер _____ А.В. Линенко
(підпис) (ініціали та прізвище)

РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота: 108 с., 15 рис., 22 табл., 77 джерел.

Об'єктом дослідження є процеси управління фінансовим забезпеченням місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації.

Метою кваліфікаційної роботи є розвиток теоретичних і методичних положень управління фінансовим забезпеченням місцевих бюджетів, а також розробка рекомендацій щодо удосконалення міжбюджетних відносин в умовах фінансової децентралізації.

Завдання: дослідити місце та роль місцевих бюджетів у структурі фінансових відносин держави; розглянути особливості міжбюджетних відносин в системі бюджетного регулювання; розглянути особливості організації міжбюджетних трансфертів в умовах децентралізації; надати пропозиції щодо формування ефективної системи міжбюджетних відносин в Україні.

Методи дослідження: діалектичний метод, системний аналіз, методи порівняльного, статистичного та кількісного аналізу, аналітичний, графічний.

Одержані результати та їх новизна: удосконалено системи аналітичного забезпечення і моніторингу міжбюджетних відносин, за рахунок використання запровадження індексу горизонтального вирівнювання; незмінність підходів до горизонтального вирівнювання на три роки; розширення меж інтервалу значення індексу горизонтального вирівнювання для обласних бюджетів.

Основні наукові положення кваліфікаційної роботи доведено до рівня методичних розробок і практичних рекомендацій, які можуть бути використані органами управління різних рівнів у процесі вдосконалення формування та виконання місцевих бюджетів.

міжбюджетні відносини, місцеві бюджети, субвенції, трансферти, фінансове вирівнювання.

SUMMARY

Qualifying work: 108 pp., 15 fig., 22 tab., 77 references.

The subject of the study is the processes of managing the financial support of local budgets in the context of financial decentralization.

The subject of the study is theoretical, methodological and applied aspects of intergovernmental budgetary relations in modern conditions.

The purpose of the qualification work is to develop theoretical and methodological provisions for managing the financial support of local budgets, as well as to develop recommendations for improving inter-budgetary relations in the context of financial decentralization.

Objectives: to investigate the place and role of local budgets in the structure of financial relations of the state; to consider the features of intergovernmental relations in the system of budgetary regulation; to investigate the features of budgetary equalization in the context of decentralization; to analyze the revenue and expenditure part of the state budget of Ukraine; to consider the features of the organization of intergovernmental transfers in the conditions of decentralization; to propose the creation of an effective system of intergovernmental relations in Ukraine.

Research methods: dialectical method, system analysis, methods of comparative, statistical and quantitative analysis, analytical, graphical.

Results obtained and their novelty: the systems of analytical support and monitoring of intergovernmental relations have been improved. Areas of improvement of horizontal alignment of regional budgets in Ukraine are: introduction of a horizontal alignment index to determine the basis of application of horizontal alignment of regional budgets; persistence of approaches to horizontal alignment for three years, which will meet the requirements of medium-term budgetary planning and sustainable development of regions; extending the boundaries of the horizontal alignment index value for regional budgets.

The basic scientific provisions of the qualification work are brought to the level of methodological developments and practical recommendations that can be used by the governing bodies of different levels in the process of improving the formation and implementation of local budgets.

INTER-BUDGETARY RELATIONS, LOCAL BUDGETS, SUBSIDIES,
TRANSFERS, FINANCIAL ALIGNMENT.

ЗМІСТ

ВСТУП

.....

8

1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ
ВІДНОСИН В
УКРАЇНІ

.....

11

1.2 Місце та роль місцевих бюджетів у структурі фінансових відносин
держави

.....

11

1.2 Міжбюджетні відносини в системі бюджетного
регулювання

.....

23

1.3 Бюджетне вирівнювання в умовах
децентралізації

.....

32

Висновки до розділу

1

.....

40

2 АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В
УКРАЇНІ

.....

41

2.1 Аналіз дохідної та видаткової частини державного бюджету
України

.....

41

2.2 Аналіз фінансового забезпечення місцевих
бюджетів

.....

52

2.3 Аналіз міжбюджетних трансфертів в умовах
децентралізації

.....

60

Висновки до розділу

2

.....

72

3 ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В
УКРАЇНІ

.....

74

3.1 Формування ефективної системи горизонтального вирівнювання
обласних бюджетів у системі міжбюджетних
відносин

.....

74

3.2 Напрями вдосконалення бюджетної політики
регіонів

.....

85

Висновки до розділу

3

.....

95

ВИСНОВКИ

.....

97

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ

ДЖЕРЕЛ

.....

101

ВСТУП

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

Проблеми організації міжбюджетних відносин, фінансового вирівнювання розвитку регіонів, зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування входять до кола наукових інтересів багатьох учених, зокрема: В. Гейця, О. Кириленко, Е. Лібанової, І. Лук'яненка, І. Луніної, І. Лютого, І. Молчанова, Д. Полозенка, Л. Савич, О. Самошкіної, О. Тулай, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та інших. У своїх дослідженнях вони визначають теоретичні і практичні аспекти регулювання фінансових відносин між центральною владою й органами місцевого самоврядування, характеризують наявні у даній сфері проблеми, пропонують способи їх розв'язання, вносять пропозиції з реформування міжбюджетних відносин в Україні. Все ж актуальними питаннями сьогодні залишаються проведення постійного моніторингу та визначення впливу міжбюджетних трансфертів на оптимізацію дохідної бази місцевих бюджетів та соціально-економічного розвитку територій.

Метою кваліфікаційної роботи є розвиток теоретичних і методичних положень управління фінансовим забезпеченням місцевих бюджетів, а також розробка рекомендацій щодо удосконалення міжбюджетних відносин в умовах фінансової децентралізації.

Для досягнення поставленої мети вирішено наступні завдання:

- досліджено місце та роль місцевих бюджетів у структурі фінансових відносин держави;
- розглянуто особливості міжбюджетних відносин в системі бюджетного регулювання;
- досліджено особливості бюджетного вирівнювання в умовах децентралізації;
- здійснено аналіз дохідної та видаткової частини державного бюджету України;
- розглянуто особливості організації міжбюджетних трансфертів в умовах децентралізації;
- надано пропозиції щодо формування ефективної системи

міжбюджетних відносин в Україні.

Об'єктом дослідження є процеси управління фінансовим забезпеченням місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації.

Предметом дослідження є теоретичні, методичні та прикладні аспекти міжбюджетних відносин в сучасних умовах.

Методичною основою даного дослідження є діалектичний метод пізнання (для формування теоретичних засад впливу фінансової децентралізації на управління соціально-економічним розвитком на місцевому рівні); системний аналіз (у дослідженні розвитку місцевих бюджетів, їх формування та виконання з метою виявлення основних тенденцій і чинників, що їх зумовлюють); порівняльний аналіз (з метою співставлення ефективності формування та виконання державного та місцевих бюджетів); абстрактно-логічний (для формування теоретичних узагальнень та формулювання висновків дослідження); графічний (у цілях наочного представлення результатів розрахунків та аналізу); статистичні (при визначенні рівня ефективності формування доходів державного та місцевих бюджетів).

Інформаційну базу для написання кваліфікаційної роботи становили: Закони України, нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, матеріали Міністерства фінансів України, а також монографічні та періодичні видання вітчизняних та зарубіжних вчених.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у наступному:

– удосконалено системи аналітичного забезпечення і моніторингу міжбюджетних відносин. Напрямами удосконалення горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в Україні є: запровадження індексу горизонтального вирівнювання для визначення підстави застосування горизонтального вирівнювання обласних бюджетів; незмінність підходів до горизонтального вирівнювання на три роки, що відповідатиме вимогам середньострокового бюджетного планування та сталого розвитку регіонів; розширення меж інтервалу значення індексу горизонтального вирівнювання для обласних бюджетів.

Практичне значення одержаних результатів. Основні наукові положення кваліфікаційної роботи доведено до рівня методичних розробок і практичних рекомендацій, які можуть бути використані органами управління різних рівнів у процесі вдосконалення формування та виконання місцевих бюджетів.

Апробація результатів дослідження. Основні положення і результати дослідження надруковано у збірнику матеріалів XIV Міжнародної науково-практичної конференції «Виклики та перспективи розвитку нової економіки на світовому, державному та регіональному рівнях» (м. Запоріжжя, 7 листопада 2019 р.).

За результатами дослідження подано до друку статтю у збірник наукових праць «Нова економіка».

1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

2.1 Місце та роль місцевих бюджетів у структурі фінансових відносин держави

Будучи складною фінансово-економічною категорією, бюджетна система характеризує відносини між державою та населенням при розподілі та перерозподілі національного доходу, між державою та підприємницькими структурами в напрямі від суб'єктів господарювання до держави (при мобілізації доходів бюджету) та від держави до суб'єктів господарювання (при їх фінансуванні з бюджету) та між окремими рівнями бюджетної системи в процесі бюджетного регулювання.

Завдяки міжбюджетним та внутрібюджетним взаємовідносинам існує можливість між територіального розподілу суспільного продукту, регулювання народногосподарських пропорцій, управління економічними процесами на макро- та макрорівні [56]. При цьому, бюджетна система, потребуючи ефективного управління та регулювання, функціонує на забезпечення загальнодержавних функцій та реалізацію програм, забезпечення відповідного рівня життєдіяльності населення та підтримку конкурентоспроможності підприємницьких структур і їх розвиток. Тому дотримання умов та законодавчо визначених правил ведення бюджетного процесу є необхідністю не лише для забезпечення своєчасного та повного фінансування видатків, а й ефективного функціонування фінансової системи країни.

Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України, бюджетна система України – це сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права [7].

Склад та структура бюджетної системи України подано на рис. 2.1 (не зважаючи на анексію Автономної республіки Крим, у Бюджетному кодексі України визначено місце бюджету АРК в структурі бюджетної системи України).

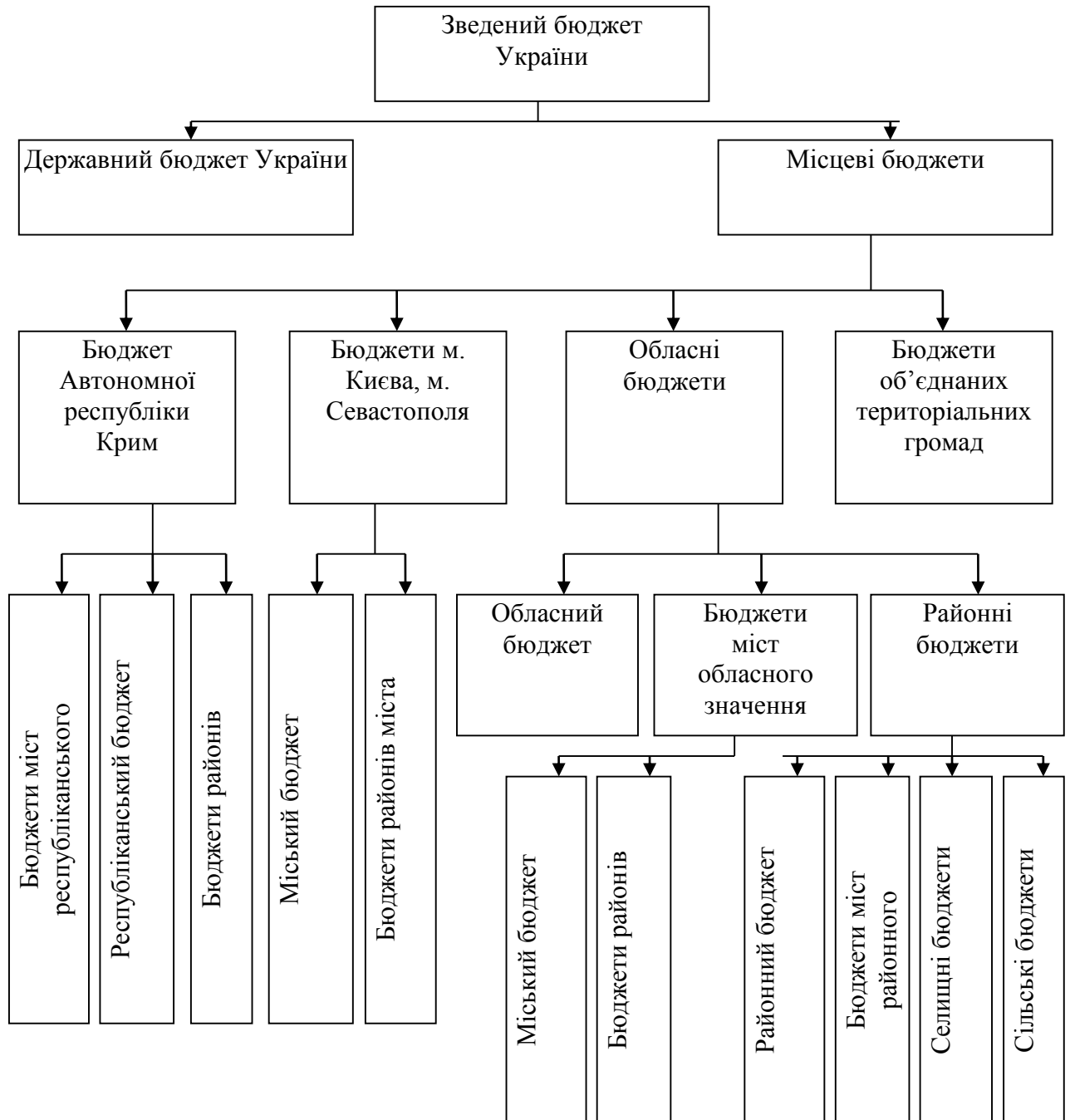


Рис. 1.1 – Структура бюджетної системи України відповідно до Бюджетного кодексу України [7].

Місцеві бюджети виступають важливим чинником економічного,

інноваційного розвитку; інструментом регулювання макроекономічних процесів; інструментом реалізації державної соціально-економічної політики, фінансовою базою розвитку територій; основним важелем фінансового регулювання та вирівнювання; головним джерелом фінансових ресурсів для вирішення соціальних-економічних проблем, утримання і розвитку місцевого господарства, підвищення рівня благополуччя населення [57].

Тобто особливістю місцевих бюджетів є те, що вони відображають певну чітко обмежену частину грошових відносин, які функціонують на окремій території. У табл. 1.1. представлено морфологічний аналіз поняття «місцеві бюджети».

Таблиця 1.1 – Погляди українських вчених на сутність поняття «місцеві фінанси» [55]

| Автор | Трактування категорії |
|----------------|---|
| 1 | 2 |
| І. Ходорович | Це сукупність економічних відносин, що забезпечують у плановому порядку фінансову базу місцевих рад щодо розвитку й утримання головним чином галузей господарства, які безпосередньо спеціалізуються на підвищенні добробуту населення. |
| В. Кравченко | По-перше, це правовий акт, згідно з яким виконавчі органи влади отримують легітимне право на розпорядження певними фондами грошових ресурсів; по-друге, це план (кошторис) доходів і видатків відповідного місцевого органу влади чи самоврядування; по-третє, це економічна категорія, оскільки бюджет є закономірним атрибутом будь-якої самостійної територіальної одиниці, наділеної відповідним правовим статусом. |
| В. Опарін | Це частина основного річного фінансового плану країни - державного бюджету, крім того, місцеві бюджети утворюють централізований фонд грошових коштів місцевих Рад, котрим вони розпоряджаються з метою здійснення заходів, які щорічно передбачаються планом економічного і соціального розвитку. |
| О. Кириленко | Місцеві бюджети є фінансовим планом розвитку певної території, в якому відображаються найважливіші завдання місцевої влади та очікувані результати діяльності. |
| М. Кульчицький | Це система формування, розподілу та використання фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих. |
| О. Матвеева | Місцевий бюджет – це поліфункціональна система економічних відносин, які встановлюються між урядом і громадянами у сфері створення, використання та ефективного розподілу ВВП в грошовому еквіваленті з метою найбільш повного задоволення потреб місцевого населення. |

| 1 | 2 |
|--|---|
| Н.Власюк, Т.Мединська, М.Мельник | Сукупність економічних (грошових) відносин, що виникають у зв'язку з утворенням і використанням фондів грошових засобів місцевих органів влади у процесі перерозподілу національного доходу з метою забезпечення розширеного відтворення та задоволення соціальних потреб суспільства. |
| О. Ніколаєва, А.Маглаперідзе | Місцевий бюджет як невід'ємний елемент бюджетної системи країни окреслює економічні відносини між територіальною громадою, суб'єктами господарювання та фізичними особами, спрямовані на формування фонду грошових коштів та фінансування місцевих і громадських потреб, підвищення соціально-економічного розвитку територій та поліпшення добробуту територіальної громади. |

Кириленко О., характеризуючи місцеві бюджети зі сторони їх існування як фінансового плану, звертає увагу на значну роль та широту бюджетних відносин на локальному рівні. Так, в рамках формування місцевих бюджетів закладаються завдання забезпечення [31]:

- регулювання на макроекономічному рівні та забезпечення
- рівномірного соціально-економічного розвитку відповідної території;
- підтримка життєдіяльності населення території;
- фінансування видатків у соціальній сфері;
- формування фінансової бази бюджету на локальному рівні;
- формування та забезпечення регіональної економічної політики;
- забезпечення реалізації окремих напрямів загальнодержавних програм розвитку галузей економіки.

Деякі економісти звертають увагу на функціонування місцевих бюджетів як бюджетів окремих адміністративно-територіальних одиниць, зокрема І. Ходорович, І. Сазонець, Т. Гринько, І. Придатко та інші. Окремі науковці звертають увагу на те, що місцеві бюджети – це, передусім, складові елементи бюджетної системи держави, а вже потім є частиною місцевих бюджетів та відображають систему економічних відносин на локальному рівні.

Таким чином, при дослідженні категорії місцевих бюджетів важливим є визначення її матеріального змісту, форми та сутності. Згідно досліджень

науковців, місцевий бюджет характеризується притаманними йому особливостями, зокрема, зосередженням в руках органів місцевого самоврядування частини фінансового ресурсу держави та його використання на загальнодержавні потреби і перерозподіл між адміністративно-територіальними утвореннями та галузями економіки. При цьому, розподіл та перерозподіл валового внутрішнього продукту через міжбюджетні відносини охоплює як процес формування фінансових ресурсів в цілому у державі, так і міжрегіональний перерозподіл фінансово ресурсу, що є наслідком різного рівня централізації доходів у місцевих бюджетах.

Місцевими бюджетами в Україні, відповідно до ст. 5 Бюджетного кодексу, є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування [7]. До бюджетів місцевого самоврядування віднесено бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст та бюджети об'єднаних територіальних громад. Саме законодавче визнання нового головного розпорядника бюджетних коштів – об'єднаних територіальних громад, закріплення за ними відповідних прав та повноважень і є особливістю сучасного етапу бюджетного процесу в Україні, який формується та проходить в умовах фінансової децентралізації та адміністративно-територіальної реформи, а також процесу планування, запуску чи відповідних етапів секторальних реформ.

Таким чином, станом на 2018 р., фактично (без урахування місцевих бюджетів АРК, м. Севастополя та території АТО) в Україні нараховується 8528 місцевих бюджетів, до яких віднесено[6]:

- 24 обласні бюджети;
- 1 міський бюджет м. Києва;
- 148 міських бюджетів міст обласного значення;
- 460 районних бюджетів;
- 665 бюджетів об'єднаних територіальних громад;
- 224 міські бюджети міст районного значення;
- 564 селищні бюджети;

- 27 бюджетів районів у містах;
- 6415 сільські бюджети;
- 4 районні бюджети, які не мають міжбюджетних відносин.

Нормативно-правовими та законодавчими актами, які є основою функціонування та формування місцевих бюджетів, є Бюджетний кодекс України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, Податковий кодекс України та Закони про Державний бюджет України на відповідний рік. Враховуючи те, що формування та функціонування місцевих бюджетів визначається відповідно до економічного та соціального розвитку держави та її регіонів, рівня централізації повноважень та їх розмежування між різними рівнями влади, історично сформованих традицій місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, розвиток та функціонування системи місцевого самоврядування проходить під впливом всієї системи нормативно-правового забезпечення впродовж розвитку Української держави.

Місцевий бюджет визначено як сукупність доходів та видатків, які складають єдиний баланс. Ст. 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стверджено, що «самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів» [50].

Бюджетним кодексом визначено, що доходами бюджету є податкові, неподаткові та інші надходження, що надходять на безповоротній основі та справляння яких передбачене на законодавчому рівні. При цьому, О.М. Ніколаєва та А.С. Маглаперідзе звертають увагу на те, що доходи бюджету слід розглядати і як виражені у грошовій формі відносини власності між державою з одного боку та юридичними і фізичними особами в процесі вилучення державою частини необхідного і додаткового доходу [40].

Окремо слід звернути увагу також на питання основних ознак місцевих бюджетів. До них належать такі [41]:

– територіальна приналежність місцевого бюджету (критерієм віднесення певного бюджету до місцевих є не просто адміністративно-територіальна приналежність, а належність до територіальної громади як форми самостійної організації населення. Ця ознака відображає сферу дії місцевого бюджету);

– соціальна спрямованість (близько третини коштів місцевих бюджетів використовуються на забезпечення соціальних потреб населення)

– залежність формування та використання фінансового ресурсу місцевого бюджету від економічного потенціалу території;

– залежність формування та функціонування місцевого бюджету від особливостей побудови міжбюджетних відносин;

– законодавча та нормативно-правова визначеність особливостей складання та функціонування місцевих бюджетів;

– визначення місцевих органів влади, населення та суб'єктів господарювання, які знаходяться або проживають на території адміністративно-територіального утворення, учасниками бюджетних відносин.

Відтак, формування доходної частини місцевих бюджетів залежить і від рівня взаємовідносин органів місцевого самоврядування, органів влади, суб'єктів господарювання та населення, методів ведення господарської діяльності та завдань, які ставить перед собою суспільство в процесі розвитку [63].

Це доволі важливий аспект розвитку системи місцевих бюджетів, оскільки органи місцевого самоврядування, маючи відповідні компетенції та важелі впливу на процес формування та виконання відповідних місцевих бюджетів, зобов'язуються забезпечити виконання покладених на них функцій. Компетенції місцевого самоврядування в сфері функціонування місцевого бюджету та акумулювання фінансових ресурсів подано на рис. 1.2.

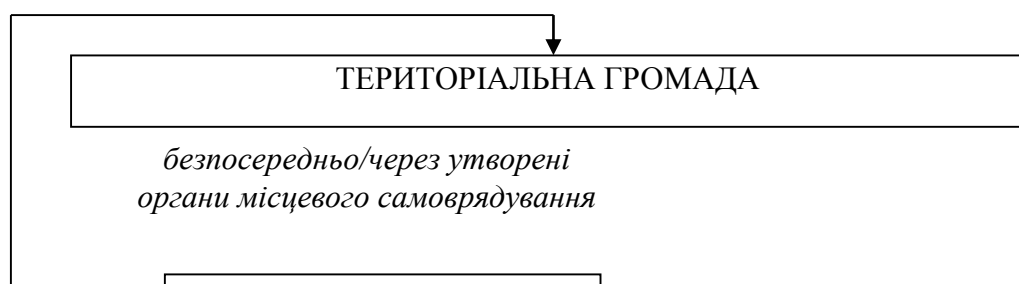


Рис. 1.2 – Компетенції органів місцевого самоврядування у сфері функціонування місцевого бюджету та акумулювання фінансових ресурсів

Однією з основних ознак, яка характеризує місцеві бюджети, є їх фінансова самостійність, на що звертає увагу багато вітчизняних вчених [72].

На сьогодні фінансова самостійність місцевих бюджетів в рамках їх прав та повноважень передбачена відповідними правовими нормами Бюджетного кодексу України.

Окрім того, з реалізацією окремих кроків бюджетно-податкової децентралізації також було розширено фінансову самостійність місцевих бюджетів: встановлено єдині нормативи відрахувань загальнодержавних податків; відмінено систему індикативного планування Міністерством фінансів показників місцевих бюджетів; сформовано єдиний кошик доходів загального фонду, розширено джерела його наповнення; сформовано та введено в дію систему вирівнювання податкової спроможності території [64].

Структура доходів місцевих бюджетів показана на рис. 1.3

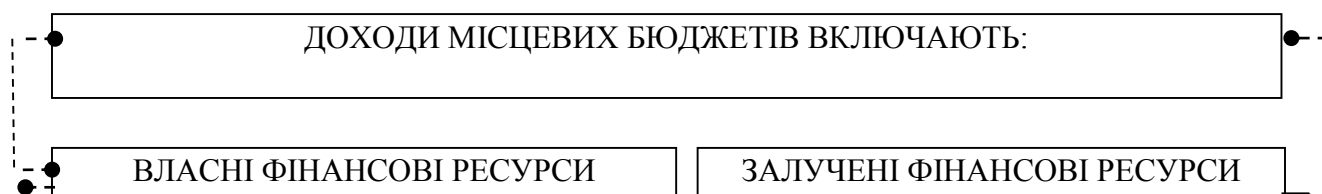


Рис. 1.3 – Структура доходів місцевих бюджетів в Україні [7].

Разом з тим, зміни в системі оподаткування характеризувалися зменшенням кількості податків і певному спрощенні їх адміністрування (рис. 1.4).

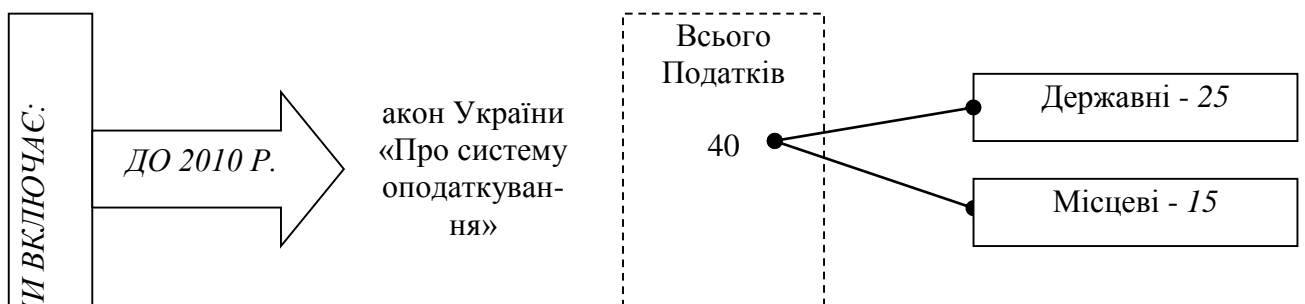


Рис. 1.4 – Динаміка структури податкової системи України [4].

Водночас, зменшення кількості податків не означало зниження фіскального навантаження на платників податків, а лише оптимізацію та структурування самої системи оподаткування. Складна економічна, соціальна та політична ситуація вимагала збільшення доходів і державного, і місцевих бюджетів для забезпечення зростаючих видатків.

До складу доходів місцевих бюджетів включено [16]:

- податкові надходження (податки на доходи, податки на прибуток, податки на власність, оподаткування споживання, податки за користування природними ресурсами);

- неподаткові надходження (доходи від власності та підприємницької діяльності, державне мито, адміністративні збори і платежі, доходи від комерційного і побічного продажу тощо);

- доходи від операцій з капіталом (надходження від продажу основного капіталу, нематеріальних активів та державних запасів товарів, податки на операції з капіталом та фінансові операції);

- міжбюджетні трансферти (надходження з державного бюджету та

місцевих бюджетів різних рівнів).

Основним джерелом фінансових надходжень до місцевих бюджетів є податкові доходи, які визначаються як передбачені податковим законодавством України загальнодержавні та місцеві податки, збори і інші податкові платежі. Внаслідок реформи місцевого самоврядування відбулося розширення доходної бази місцевих бюджетів внаслідок [21]:

- перерозподілу загальнодержавних податків та зборів;
- запровадження нових податкових платежів;
- передачі з бюджету розвитку до місцевих бюджетів єдиного податку, податку на майно та екологічного податку).

Водночас, зменшення кількості податків не означало зниження фіскального навантаження на платників податків, а лише оптимізацію та структурування самої системи оподаткування. Складна економічна, соціальна та політична ситуація вимагала збільшення доходів і державного, і місцевих бюджетів для забезпечення зростаючих видатків. Так, було запроваджено військовий збір, оподаткування пасивних доходів фізичних осіб, зростання ставок та розширення податкової бази при оподаткуванні акцизним податком, податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Зменшення кількості податків не спричинило зниження надходжень до місцевих бюджетів, оскільки, як уже зазначалося, відбувалося через їх об'єднання [33]:

- встановлено плату за користування природними ресурсами, до складу якого увійшли чотири податки і збори (збір за користування радіочастотним ресурсом України, плата за користування надрами, збір за спеціальне використання води, збір за спеціальне використання лісових ресурсів);
- місцевий податок на майно включає в себе податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок та плату за землю, яка перейшла для зарахування до місцевих бюджетів з державного бюджету.

Основним податковим джерелом наповнення місцевих бюджетів є податок з доходів фізичних осіб. До бюджетно-податкової децентралізації

75% цього податкового платежу зараховувалося до доходів бюджетів міст обласного значення, 25% – до доходів сіл, їх об'єднань, селищ та міст районного значення. Якщо порівняти ці дані з розподілом, прийнятим у 2014 році, бачимо, що бюджети сіл, селищ та міст районного значення більше не одержують цього важливого джерела доходів, що позначилося на рівні їх фінансової самостійності [44].

В країнах Заходу місцеві податки та збори мають особливе призначення, попри наповнення місцевих бюджетів. Передусім, місцеві податки та збори є одним з інструментів органів місцевого самоврядування, призначення якого полягає у стимулюванні розвитку підприємництва на території адміністративно-територіального утворення, покращення та оновлення інфраструктурних об'єктів, а також залученні на територію громади інвестиційних ресурсів. В Україні місцеві податки та збори ніколи не відігравали основної ролі в наповненні місцевих бюджетів [23].

На сьогодні до цієї категорії податків включено майновий податок, який включає плату за землю, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та транспортний податок. Окрім цього, до місцевих податків та зборів належить єдиний податок, туристичний збір та збір за паркування транспортних засобів [35].

Високий рівень фіскального перерозподілу, існуючий в системі функціонування бюджетів, ставить завдання формування ефективної структури бюджетних видатків, спрямованих на підтримку соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Вагомість формування обдуманого видаткової політики полягає в її функціонуванні як джерела забезпечення реалізації потреб суспільства та впливі на формування якісного середовища ведення підприємницької діяльності, сприяння інвестиційній привабливості адміністративно-територіальних одиниць, зокрема, регіонів.

1.2 Міжбюджетні відносини в системі бюджетного регулювання

Важливість державного бюджету для соціального розвитку регіонів полягає у тому, що держава гарантує своїм громадянам надання певних соціальних гарантій та послуг, проте делегує ці обов'язки місцевим органам влади, а витрати, які при цьому здійснюють місцеві органи влади, компенсуються з державного бюджету, у результаті чого виникають міжбюджетні відносини. Міжбюджетні відносини зв'язують бюджетну систему держави в єдине ціле, дають змогу вирішувати стратегічні цілі бюджетного розвитку та оперативно реагувати на потреби регіонів [36].

Нині механізм організації міжбюджетних відносин перебуває у процесі динамічної трансформації під дією потреб вирішення завдань соціально-економічного зростання адміністративно-територіальних одиниць і держави у цілому, усунення розбіжностей у фактичному розвитку регіонів шляхом покращення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Варто відзначити, що дохідна частина місцевих бюджетів усіх регіонів України нині не відповідає обсягу запланованих видатків, саме тому міжбюджетні трансферти стають важливими інструментами забезпечення їх сталого розвитку [24].

Налагоджена система трансфертних перерахувань дає змогу збалансувати міжбюджетні відносини в разі виникнення дефіциту в бюджетах територіальних громад за їх низької платоспроможності, що не відповідає функціям, покладеним на місцеві органи відповідного рівня. За допомогою міжбюджетних трансфертів вирішується ціла низка проблем, серед яких [32]:

- розподіл видатків відповідно до розподілу повноважень між виконавчою державною владою і місцевим самоврядуванням;
- забезпечення місцевих бюджетів дохідними джерелами для виконання власних і делегованих повноважень;
- перерозподіл через державний бюджет фінансових ресурсів від багатших у фінансовому розумінні бюджетів до бідних;

– формування умов для збільшення зацікавленості органів місцевого самоврядування у мобілізації доходів;

– використання у процесі виконання бюджетів різних форм і методів взаємодії між державним бюджетом і місцевими бюджетами.

Міжбюджетні відносини зв'язують бюджетну систему держави в єдине ціле, дають змогу вирішувати стратегічні цілі бюджетного розвитку та оперативно реагувати на потреби окремих регіонів. Розглянемо детальніше деякі тлумачення сутності міжбюджетних відносин (табл. 1.2).

Таблиця 1.2 – Морфологічна оцінка поняття «міжбюджетні відносини» [26]

| Поняття | Ключові слова | Автор |
|---|-------------------------------|------------------|
| 1 | 2 | 3 |
| Міжбюджетні відносини – це відносини між державою, АРК та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. | Відносини | Бюджетний кодекс |
| Відносини між ланками бюджетної системи України, пов'язані з перерозподілом бюджетних коштів із метою збалансування обсягів видатків органів влади різних рівнів, зумовлених законодавчо наданими повноваженнями та делегованими функціями й їхніми доходами. | Перерозподіл бюджетних коштів | І.С. Волохова |
| Система міжрівневих відносин органів державної влади, місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування відносно встановлення та розмежування бюджетних повноважень розподілу доходів та видатків бюджетів, взаємної відповідальності. | Система міжрівневих відносин | К.В. Павлюк |
| Міжбюджетні відносини – це поділ і правове закріплення між диференційованими рівнями відповідальності за виконання окремих соціальних і економічних функцій. | Закріплення відповідальності | К.Е. Лайкам |

Продовження таблиці 1.2

| 1 | 2 | 3 |
|--|--|----------------|
| Відносини між органами влади різних рівнів із приводу розмежування на постійній основі видів витрат, а також податків та інших платежів, які поступають у бюджетну систему країни, нормативного розподілу регулюючих доходів на тимчасовій основі та перерозподілу коштів із бюджету одного рівня в інший. | Розмежування витрат | В.І. Кравченко |
| Міжбюджетні відносини – це внутрішні бюджетні потоки, які відображають перерозподіл доходів і видатків місцевих бюджетів. | Внутрішні бюджетні потоки | В.М. Опарін |
| Міжбюджетні відносини – це визначення величини видатків, що забезпечують виконання повноважень, закріплених за кожним рівнем бюджетної системи. | Забезпечення виконання закріплених повноважень | О.П. Кириленко |

Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень [28].

В умовах унітарної держави, до яких відноситься Україна, важливим напрямом державної економічної політики, бюджетної політики є рівномірне фінансове забезпечення надання державних гарантованих соціальних послуг громадянам на всій території України. Практичне втілення цього питання здійснюється шляхом бюджетного регулювання з використанням механізмів фінансового вирівнювання. Основним інструментом реалізації цієї політики є міжбюджетні трансферти [27].

Обмін коштами між бюджетами у вигляді міжбюджетних трансфертів обумовлений нерівномірністю в розподілі податків та відповідальності щодо їх використання між органами влади різних рівнів. Міжбюджетні трансферти слід розглядати як важливий інструмент бюджетного регулювання, що безпосередньо впливає на забезпеченість громадян суспільними послугами та виконання важливих економічних і соціальних програм [58].

Отже, питання розбалансованості місцевих бюджетів вирішується за допомогою надання з державного бюджету міжбюджетних трансфертів.

Трансферти є однією з форм фінансування соціально-економічного розвитку та механізмом його регулювання. За Бюджетним кодексом України [1], міжбюджетні трансферти – це «кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого».

У результаті прийняття змін до Бюджетного кодексу України у грудні 2014 року було змінено систему міжбюджетних трансфертів та сформовано нову систему бюджетного вирівнювання. Так, основними видами міжбюджетних трансфертів є [7]:

- базова дотація (трансферт, наданий з державного до місцевого бюджету для вирівнювання податкоспроможності відповідної території);
- субвенції;
- реверсна дотація (трансферт, який передається з місцевого бюджету до державного для забезпечення горизонтального вирівнювання податкової спроможності території);
- додаткові дотації.

Місцеві бюджети, в яких передбачено використання відповідних міжбюджетних трансфертів, наведено в табл. 1.3.

Таблиця 1.3 – Місцеві бюджети, в яких передбачене використання міжбюджетних трансфертів [20]

| Вид трансферту | Обласні бюджети | Бюджет м. Києва | Бюджети міст обласного значення, районів | Бюджети об'єднаних територіальних громад |
|--|-----------------|-----------------|--|--|
| Базова дотація | + | - | + | + |
| Освітня субвенція | + | + | + | + |
| Субвенція на підготовку робітничих кадрів | + | + | - | - |
| Медична субвенція | + | + | + | + |
| Субвенція на забезпечення медичних заходів | + | + | - | - |
| Реверсна дотація | + | - | + | + |

Базова та реверсна дотації спрямовані на горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій. Базова дотація надається з державного

місцевим бюджетам, а реверсна дотація навпаки – передається з місцевих до державного бюджету. Це два протилежних за напрямом руху грошових потоки, що функціонують між державним і місцевими бюджетами [39].

Базова дотація перераховується з державного бюджету місцевим і служить основним інструментом підвищення фіскальної спроможності місцевих бюджетів. Оскільки ця дотація надається місцевим бюджетам з загального фонду державного бюджету, то основними джерелами перерахування цього трансферту будуть виступати загальнодержавні податки і збори, що надходять до загального фонду державного бюджету. Реверсна дотація перераховується в протилежному до базової дотації напрямку – з місцевих бюджетів до державного для горизонтального вирівнювання податкового потенціалу територій. Таким чином, кошти реверсної дотації в подальшому виступають фінансовим ресурсом для перерахування базової дотації [8].

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад здійснюється з урахуванням таких параметрів [1]:

- кількість населення; надходження податку на прибуток підприємств за останній звітний бюджетний період;
- надходження податку на доходи фізичних осіб за останній звітний бюджетний період;
- індекс податкоспроможності відповідного місцевого бюджету.

Індекс податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності відповідного обласного бюджету, зведеного бюджету міста обласного значення, району чи об'єднаної територіальної громади порівняно з аналогічним середнім показником по всіх відповідних місцевих бюджетах в Україні в розрахунку на одну людину.

Механізм горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів показано на рис. 1.5.

Таким чином, якщо значення індексу податкоспроможності становить

0,9-1,1, вирівнювання не здійснюється; якщо менше 0,9 – місцевому бюджету надається базова дотація в обсязі 80% від суми, необхідної для досягнення значення індексу 0,9; якщо більше 1,1 – з відповідного місцевого бюджету передається реверсна дотація – 50% суми, яка перевищує значення індексу 1,1. При цьому, вирівнювання здійснюється лише з урахуванням податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб для обласних бюджетів та податку на доходи фізичних осіб для інших місцевих бюджетів.

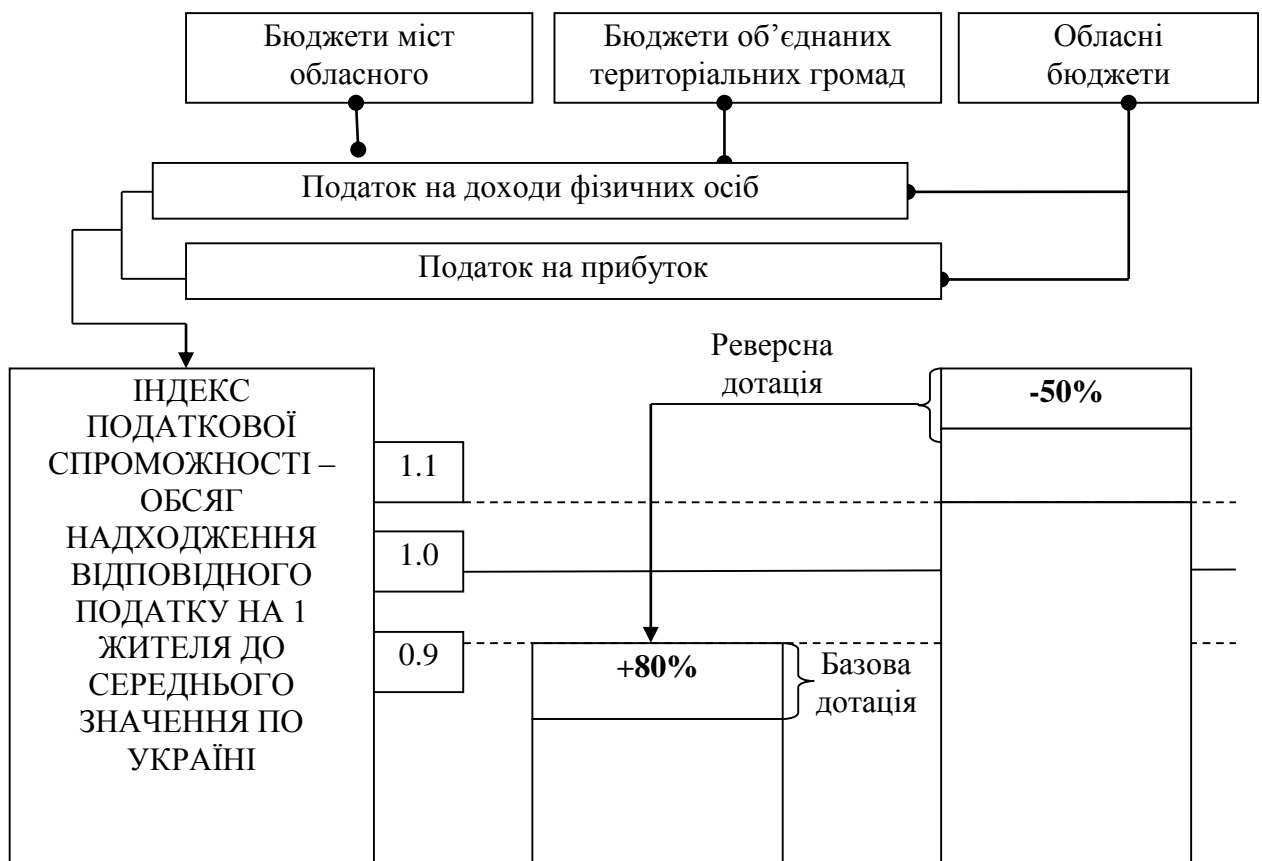


Рис. 1.5 – Механізм горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів

Основними позитивними моментами запровадження горизонтального вирівнювання податкової спроможності місцевих бюджетів є такі [12]:

– по-перше, формування реверсної дотації здійснюється на основі аналізу доходів по двох податках (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб), що не впливає на рівень зацікавленості органів місцевого

самоврядування щодо акумулювання якнайбільших обсягів доходів до місцевих бюджетів;

– по-друге, базова дотація забезпечує 80% необхідних фінансових ресурсів, інші 20% мають бути закумульовані на рівні відповідного місцевого бюджету, що є одним з чинників стимулювання громад до розвитку.

Кошти з державного бюджету, які не матимуть цільового використання, повинні надаватися тільки у вигляді базової дотації. Метою надання базової та реверсної дотацій є пом'якшення територіальних відмінностей у рівні бюджетної забезпеченості, стимулювання діяльності місцевих органів влади та реалізація державної бюджетної політики через передачу коштів у вигляді цільових трансфертів [53].

Необхідно звернути увагу на те, що для покриття можливих фактичних диспропорцій при запровадженні нової моделі взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами передбачена стабілізаційна дотація (як додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам протягом 3-х років з 2015 р. включно). Вона передбачається для місцевих бюджетів, що мають прямі міжбюджетні відносини з держбюджетом, в обсязі не менше 1% обсягу надходжень податків та зборів до місцевих бюджетів [2].

Якщо порівняти аналізовану систему бюджетного вирівнювання з попередньо функціонуючою, бачимо повне оновлення механізму надання міжбюджетних трансфертів та їх складу. Передусім, змінилася структура трансфертів, що направляються з державного бюджету до місцевих. До реформування основним видом трансфертів були дотації вирівнювання, що свідчило про «розбалансованість та необхідність вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів» [14]. Після проведення реформи держава звернулася до використання іншого інструменту бюджетного вирівнювання – субвенції.

Використання субвенцій для забезпечення міжбюджетного вирівнювання характеризується деякими особливостями впливу на розвиток місцевих бюджетів. Враховуючи те, що субвенція є цільовим трансфертом, її

використання означає зниження рівня впливу органів місцевого самоврядування на питання її використання та посилення залежності місцевих бюджетів від розподілу фінансових ресурсів на центральному рівні [29].

Якщо до реформи 2014 року видатки на забезпечення виконання делегованих повноважень місцевих бюджетів були враховані при визначенні дотації вирівнювання з державного бюджету, то з 2015 р. для виконання цих повноважень було сформовано та надано на місцевих рівень освітню, медичну субвенції тощо [42].

При цьому, органи місцевого самоврядування втрачають можливість впливу на розподіл та використання наданих ресурсів, оскільки вони мають цільовий характер. Але, залишки по освітній і субвенції на підготовку робітничих кадрів на кінець року, згідно Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 2 березня 2015 р. № 212- VIII, у випадку повного впродовж року забезпечення поточних ви датків установ і відсутності заборгованості не повертаються до державного бюджету, а залишаються для їх використання на проведення капітальних видатків. Це позитивний аспект формування субвенцій, оскільки стимулює до ефективного використання коштів [47].

Передбачено такі субвенції місцевим бюджетам [2]:

- субвенції на здійснення державних програм соціального захисту;
- субвенція на виконання інвестиційних проектів;
- освітня субвенція;
- медична субвенція;
- 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%);
- субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого

значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах;

– інші субвенції.

Окремо слід звернути увагу на те, що головними розпорядниками коштів, які надаються до місцевих бюджетів у вигляді субвенцій, є профільні міністерства: у випадку надання освітньої та субвенції на підготовку робітничих кадрів – Міністерство освіти та науки України, медичної та субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм – Міністерство охорони здоров'я, соціальних субвенцій – Мінсоцполітики [55].

Основною метою такого кроку є посилення відповідальності профільних міністерств за розвиток галузей та ефективне витрачання коштів. Окрім цього, таким нововведенням переслідується і мета максимізації зусиль профільних міністерств на реалізації державної політики в конкретних галузях, тобто забезпечення комплексного підходу до питання розвитку відповідної сфери та узгодження планів розвитку галузей з наявними ресурсами.

Попри це, невирішеним є питання розрахунку обсягів трансфертів та їх перерахування. Передусім, розподіл медичної, освітньої і субвенції на підготовку робітничих кадрів не передбачає врахування термінів виплати заробітної плати та оплати комунальних послуг, наслідком чого стане накопичення кредиторської заборгованості за цими виплатами [11].

Таким чином, дослідження формування нової системи міжбюджетних трансфертів та горизонтального вирівнювання податкової спроможності місцевих бюджетів характеризується такими аспектами:

– зміною структури міжбюджетних трансфертів, що надаються з державного до місцевих бюджетів в сторону використання субвенцій, результатом чого є зниження впливу органів місцевого самоврядування на обсяги та напрями використання наданих ресурсів і зростання централізації використання фінансових ресурсів;

– можливістю використання механізму горизонтального вирівнювання податкової спроможності місцевих бюджетів як інструменту стимулювання розвитку адміністративно-територіальних одиниць;

– посиленням відповідальності профільних міністерств за розвиток відповідних галузей через їх функціонування як головних розпорядників коштів в рамках розподілу фінансових ресурсів та їх надання у вигляді відповідних субвенцій.

Таким чином, реформована система міжбюджетних трансфертів характеризується новим поглядом на забезпечення вирівнювання спроможності місцевих бюджетів для надання суспільних послуг. Проте, використання субвенцій як цільового трансферту знижує рівень участі органів місцевого самоврядування в питанні використання наданих з державного бюджету фінансових ресурсів.

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.

1.3 Бюджетне вирівнювання в умовах децентралізації

Формування в державі ефективного механізму міжбюджетних відносин, ґрунтовне упорядкування доходної бази та змістовне встановлення видаткових обов'язків місцевих бюджетів насамперед обумовлюється способом побудови адміністративно-територіального устрою, в рамках якого у значній мірі відбувається визначення характеристик і параметрів національної податкової системи, форми та практики взаємодії центральних і місцевих органів влади у бюджетній сфері, порядок перерозподілу податкових надходжень та надання бюджетних трансфертів, дотацій і т. і.

Як звертають увагу економісти, саме децентралізація забезпечить ефективне використання ресурсного та управлінського потенціалів регіонів та

адміністративно-територіальних одиниць на локальному рівні «в контексті зміни державної регіональної політики, що полягає в зміщенні акцентів із забезпечення пропорційного розвитку регіонів на переважне фінансування стійких, інноваційно-активних територій, що можуть стати локомотивами зростання і виведення економіки всієї країни з кризи» [61]. Вона передбачає передачу на місцевий і регіональний рівень ті повноваження, підкріплені ресурсами, які органи місцевого самоврядування здатні самостійно освоїти для виконання покладених на них функцій. Фінансова децентралізація передбачає такі напрямки реформування [68]:

– децентралізацію доходів, яка полягає у закріпленні за місцевими бюджетами власних доходів, достатніх для виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій;

– децентралізацію видатків, яка передбачає надання органам місцевого самоврядування фінансових ресурсів для виконання функцій; процесуальну самостійність, яка полягає в праві органів місцевого самоврядування на самостійне формування та затвердження, а в подальшому і виконання бюджетів, подання звітності та проведенні ефективного контролю.

Таким чином, основними аргументами на користь фінансової децентралізації є її здатність забезпечити горизонтальну та вертикальну бюджетну конкуренцію, що сприятиме економічному розвитку територій та регіонів і покращенню якості надання суспільних послуг, а також можливість збільшення аллокативної ефективності від надання таких послуг, тобто акцентування уваги на забезпеченні індивідуальних вподобань жителів території. Попри це, фінансова децентралізація сприяє появі низки економіко-політичних ризиків, пов'язаних з переміщенням уваги на задоволення локальних інтересів та зниження ваги регіональних і національних. Основні переваги та недоліки фінансової децентралізації наведено на рис. 1.6.

| | | | | | | | | |
|---|---|---|--|--|------------------------|--|--|---|
| Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування | Залучення громади до управління та розвитку території | Збільшення контролю громади органами місцевого самоврядування | Ріст горизонтальної і вертикальної бюджетної конкуренції | Ріст економічного потенціалу території | Локативна ефективність | Стабілізація макроекономічної ситуації | Зпечення інвестиційної привабливості території | Стимул для органів місцевого самоврядування зрощення економічного потенціалу та податкоспроможності |
|---|---|---|--|--|------------------------|--|--|---|

Рис. 1.6 – Недоліки та переваги фінансової децентралізації [9, 54]

До проведення реформи децентралізації влади в Україні здійснювалось фінансове вирівнювання видаткових потреб.

Особливістю було те, що вирівнювання було повним, а саме: з місцевих бюджетів до державного вилучався весь залишок фінансових ресурсів, розрахований як різниця між прогнозним обсягом доходів і видатків бюджету. З введенням нової системи фінансового вирівнювання (з 2015 р. із внесенням змін до Бюджетного кодексу), запроваджено горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного мешканця («вирівнювання доходів»). Новий механізм передбачає здійснення вирівнювання лише за двома податками для обласних бюджетів: податком на прибуток підприємств і податком на доходи фізичних осіб (ПДФО) та лише за ПДФО для бюджетів міст обласного значення, районів, об'єднаних територіальних громад [37].

Позитивним чинником зміни моделі фінансового вирівнювання зі зміщенням акценту з «вирівнювання за видатками» до «вирівнювання за доходами» є можливість стимулювання місцевих органів до нарощування

фінансових ресурсів. Зауважимо, що система фінансового вирівнювання в Україні є змішаного типу, адже інструменти «вирівнювання за видатками» залишаються і після проведення реформи децентралізації: поруч з базовою і реверсною дотацією, яка забезпечує горизонтальне вирівнювання доходів бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, використовуються такі інструменти, як: стабілізаційна, додаткова дотація, які є інструментами вирівнювання видаткових потреб місцевих бюджетів [69].

– До повноважень органів місцевого самоврядування слід віднести такі, що спрямовані на вирішення завдань на відповідній території, які не мають зовнішнього впливу. При цьому, результатом проведення реформи місцевого самоврядування має стати наближення надання послуг до жителів відповідних територій для максимально якісного задоволення їх потреб.

Серед інструментів забезпечення фінансової спроможності основними є [34]:

- розподіл дохідних джерел за рівнями бюджетної системи;
- рівень податкової спроможності та податкової автономії органів самоврядування;
- трансфертна політика держави;
- моніторинг та контроль за використанням фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

Використання цих фінансових інструментів може стимулювати органи місцевого самоврядування до сприяння розвитку підприємництва та залучення інвестиційних ресурсів, а, відтак, до розвитку території. Першим етапом децентралізації в Україні стало об'єднання територіальних громад та наділення їх відповідними повноваженнями і джерелами доходів місцевих бюджетів. Формування спроможних територіальних громад має здійснюватися на основі перспективного плану, розробленого обласними державними адміністраціями та затвердженого Кабінетом Міністрів України. Фінансові та управлінські преференції, які при цьому надаються об'єднаній громаді, є доступними лише при відповідності формування такої громади

Перспективного плану. Станом на 2019 р. Кабінетом міністрів України погоджено і визнано спроможними 82% запропонованих Перспективних планів (табл. 1.4), решта направлені на доопрацювання.

Таблиця 1.4 – Параметри формування об'єднаних територіальних громад відповідно до Перспективних планів формування територій громад областей станом на 1.01.2019 р. [6]

| Область | Кількість ОТГ у Перспективних планах | Кількість ОТГ | Кількість населених пунктів в складі ОТГ |
|-------------------|--------------------------------------|---------------|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Вінницька | 58 | 42 | 125 |
| Волинська | 74 | 51 | 222 |
| Дніпропетровська | 92 | 63 | 193 |
| Донецька | 45 | 16 | 100 |
| Житомирська | 64 | 56 | 410 |
| Закарпатська | 0 | 6 | 20 |
| Запорізька | 72 | 52 | 188 |
| Івано-Франківська | 60 | 30 | 137 |
| Київська | 29 | 17 | 108 |
| Кіровоградська | 53 | 21 | 62 |
| Луганська | 28 | 22 | 91 |
| Львівська | 85 | 40 | 164 |
| Миколаївська | 40 | 41 | 142 |
| Одеська | 34 | 31 | 135 |
| Полтавська | 54 | 46 | 169 |
| Рівненська | 66 | 34 | 113 |
| Сумська | 53 | 34 | 167 |
| Тернопільська | 59 | 49 | 282 |
| Харківська | 58 | 17 | 79 |
| Херсонська | 49 | 31 | 105 |
| Хмельницька | 62 | 45 | 348 |
| Черкаська | 56 | 55 | 204 |
| Чернівецька | 42 | 33 | 118 |
| Чернігівська | 52 | 44 | 328 |

В результаті адміністративно-територіальної реформи та формування об'єднаних територіальних громад, такі громади одержують відповідні фінансові ресурси та спектр повноважень, якими на даний час володіють міста обласного значення.

Змінами до Бюджетного кодексу також передбачено існування нових видів міжбюджетних трансфертів [7]. Окрім базової дотації, запроваджується

низка таких субвенцій, як освітня, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм. Ці кошти передаватимуться місцевим бюджетам за спеціальними формулами, які розраховуватимуться у профільних міністерствах і відомствах. Поява галузевих субвенцій має підвищити якість надання соціальних послуг, оптимізувати витрати. Порядки використання коштів цих субвенцій будуть довгостроковими, а залишки коштів за зазначеними субвенціями в кінці бюджетного року не вилучатимуться до державного бюджету та зможуть використовуватися на оновлення матеріально-технічної бази відповідних закладів. Фінансування видатків, що не могли бути враховані під час застосування формули під час розподілу цих субвенцій, здійснюється за рахунок резерву коштів в обсязі не більше 1% обсягу зазначених субвенцій. Таким чином, за надання медичних та освітніх послуг та їх якість разом з місцевими органами влади нести будуть відповідальність також профільні міністерства.

Відповідно, усіх суб'єктів міжбюджетних відносин поділено на три категорії. До першої відносяться ті, в яких індекс податкоспроможності (обсяг надходжень відповідного податку на одного мешканця до середнього значення по Україні) більше 1,1. На них поширюватиметься дія реверсної дотації, тобто з бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, які заробляють більше, ніж мають видатків, вилучаються тільки 50% додатково отриманого доходу, а не 100%, як було раніше. Решта коштів спрямовується на власний розвиток.

Для другої категорії суб'єктів міжбюджетних відносин із коефіцієнтом 0,9–1,1 дотаційний рівень залишився без змін. Для третьої категорії з коефіцієнтом менше 0,9 базова дотація дорівнюватиме 80% до забезпечення досягнення рівня 0,9. Нова система стимулює громади до збільшення надходжень місцевих бюджетів за принципом «більше заробляєш – більше отримуєш».

Згідно із законодавчими новаціями об'єднані громади отримають весь спектр повноважень та фінансових ресурсів, які нині вже мають міста

обласного значення, зокрема зарахування 60% ПДФО на власні повноваження, прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом, державні субвенції. Податки, які будуть передані на місця, дадуть змогу збільшити дохідну базу місцевих бюджетів, відповідно, безпосередньо громада матиме змогу контролювати напрями витрат таких коштів. Окрім того, факт сплати податків, кошти від яких формують місцевий бюджет, повинен стати стимулом для розширення діяльності всередині громади. Тобто за рахунок місцевих ініціатив з'являється можливість досягання економічного доброту всієї країни.

Окремим позитивом реформи децентралізації є активізація роботи Державного фонду регіонального розвитку. Проекти розвитку регіонів фінансуються за рахунок коштів такого фонду. За кожним із регіонів закріплена сума, яка розраховується, виходячи із чисельності населення регіону та рівня ВРП на душу населення. Всі регіони отримують свою частку фінансування, які відповідає частці населення регіону у загальній чисельності населення в Україні, помножену на 0,8 суми фонду. Ті регіони, у яких рівень ВРП на душу населення менший 75% загальноукраїнського показника, отримують додаткову суму, яка визначається часткою населення регіону у населенні цих менш розвинених регіонів, помноженої на 0,2 суми.

Реформа децентралізації передбачає подолання багатьох викликів, серед яких слід назвати залежність територій від центру; інфраструктурну та фінансову слабкість громад; деградацію сільської місцевості; високий рівень дотаційності; низький рівень інвестиційної привабливості територій [15].

Беззаперечним є факт, що провадження бюджетної децентралізації здатне забезпечити набагато більшу ефективність та якість надання суспільних послуг, аніж розподіл концентрованих коштів на суспільні потреби через центральний рівень бюджетної системи.

Особливістю бюджетної системи України впродовж останніх років була залежність місцевих бюджетів від державного бюджету та обмежені можливості органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого розвитку, підтвердженням цього є вагома частка міжбюджетних трансфертів

у доходах місцевих бюджетів.

Незважаючи на те, що в роки проведення реформи бюджетної децентралізації відбулося значне зростання доходів місцевих бюджетів (власні доходи загального фонду місцевих бюджетів зросли більше ніж утричі – з 68,4 млрд грн у 2014 р. до 234,1 млрд грн у 2018 р.), проте це наслідок не економічного зростання, а лише перерозподілу доходів між державним і місцевими бюджетами й інфляційних процесів. Частка трансфертів із державного бюджету місцевим дещо зменшилася – з 59,1% у 2014 р. до 53,7% у 2018 р., однак залишається вагомою та майже незмінною залишається частка трансфертів у ВВП – близько 8% [5].

Перехід на прямі міжбюджетні відносини ОТГ та залучення їх до процесу горизонтального вирівнювання бюджетів при теперішньому рівні їх податкоспроможності потребує збільшення фінансового ресурсу, спрямованого на базову дотацію місцевим бюджетам.

Отже, бюджетна децентралізація характеризується перерозподілом фінансових ресурсів і повноважень між центральними, регіональними, місцевими органами влади на користь останніх. Важливо, щоб цей процес не супроводжувався поглибленням вертикальних фіскальних дисбалансів – невідповідністю між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади та обсягами завдань і обов'язків, які на них покладаються.

Висновки до розділу 1

У сучасних умовах концентрації фінансових ресурсів на державному рівні при постійному дефіциті коштів місцевих бюджетів роль головного балансуєчого інструменту виконують міжбюджетні трансферти. 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. 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.

Бюджетне регулювання є інструментом вирівнювання бюджетів, оскільки впливає на соціально-економічний розвиток регіонів та на циклічний розвиток економіки країни загалом. Збалансування доходів та видатків місцевих бюджетів проводиться за допомогою особливих методів.

Під впливом проведення реформи децентралізації, адміністративно-територіальної реформи в моделі фінансового вирівнювання робиться акцент на фінансовому вирівнюванні бюджетів «за доходами» з використанням окремих інструментів вирівнювання «за видатками». Найвагоміші проблеми фінансового вирівнювання в сучасних умовах пов'язані з відповідністю перерозподілу ресурсів та повноважень між органами державної, регіональної та місцевої влади, стабільністю бюджетної політики держави та послідовністю законодавчих нововведень, обґрунтованістю рівня та порядку розрахунку індексу податкоспроможності.

2 АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

2.1 Аналіз дохідної та видаткової частини державного бюджету України

Державний бюджет є невід'ємним атрибутом кожної країни та важливим інструментом реалізації економічної та соціальної політики держави.

Державний бюджет – це найбільший централізований грошовий фонд, розпорядником якого є уряд країни. За допомогою державного бюджету як самостійної економічної категорії можливо визначати не тільки способи організації та форми державних фінансів, а й напрям цільового використання грошових коштів у відповідності з інтересами як населення, так і країни загалом.

Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» під час його підготовки та презентації Урядом отримав назву «Бюджет зростання». Серед основних пріоритетів Уряду було виділено: забезпечення зростання економіки; підвищення соціальних стандартів (у т.ч. мінімальної зарплати до 3723 грн), надання державної допомоги тим, хто її потребує; приділення пріоритетної уваги та фінансування: медицині, освіті, соціальній сфері, обороні, підтримці фермерів, доріг, децентралізації, енергоефективності тощо.

За підсумками 2018 р. приріст реального ВВП склав 3,3 % та випередив приріст у 2017 р. на 0,8 в.п. (при тому, що зростання економіки відбувалося три роки поспіль і заклало певний фундамент для зростання економіки в майбутньому): основні галузі економіки продемонстрували зростання: виробництво промислової (+1,6 %) та сільськогосподарської (+7,8 %) продукції, будівництво (+8,5 %) тощо. При цьому, навіть статистичне збільшення реального ВВП на 2,4 % у 2016 році, на 2,5 % – у 2017 році та на 3,3% – у 2018 році не відповідає очікуваному зростанню, оскільки відповідний ріст вираховується у відношенні до попереднього року. Як вбачається з

графіка, стрімке падіння реального ВВП протягом 2014–2015 рр. підтверджує лише те, що економіка країни не змогла оговтатися від стрімкого падіння [25].

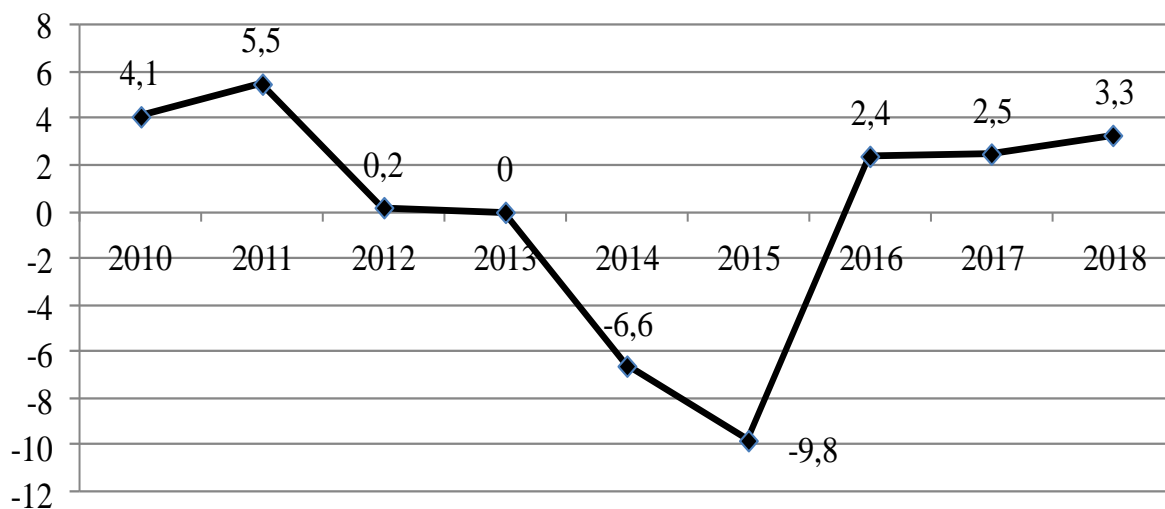


Рис. 2.1 – Динаміка реального ВВП, %

Доходи державного бюджету України (з урахуванням трансфертів) у 2018 р. склали 928,1 млрд грн, що на 134,7 млрд грн або на 17,0 % більше відповідного показника 2017 р. (793,4 млрд грн) і на 10,1 млрд грн або на 1,1% більше затвердженого показника (918,0 млрд грн). Доходи загального фонду становили 833,6 млрд грн, спеціального фонду – 94,5 млрд грн [45].

Дохідна частина державного бюджету у 2018 р. формувалася під впливом досить повільного економічного зростання, на яке негативний вплив справляли слабкий внутрішній попит, низька інвестиційна активність та випереджаюче зростання імпорту. На цьому тлі податкові надходження зросли порівняно з 2017 р. на 20,2%, у тому числі за рахунок активного зростання надходжень від податку на доходи фізичних осіб (22,3 % до 91,7 млрд грн, +0,7% від плану), визначальний вплив на які мало зростання реальної зарплати на 12,5%, та податку на прибуток підприємств (+44,8 % порівняно з 2017 р. до 96,9 млрд грн, +17,7% від плану), на формування якого мало вплив зростання прибутковості підприємств (табл. 2.1).

Таблиця 2.1 – Показники доходів державного бюджету України у 2016-

2018 рр., млрд грн.

| Показники | 2016 р. | 2017 р. | 2018 р | Відхилення | | |
|---|---------|---------|--------|------------|-----------|-----------|
| | | | | +,- | | % |
| | | | | 2018/2016 | 2018/2017 | 2018/2017 |
| <i>Податкові надходження</i> | 503,9 | 627,2 | 753,8 | 249,9 | 12,7 | 20,2 |
| Податок та збір на доходи фізичних осіб | 59,8 | 75,0 | 91,7 | 31,9 | 16,7 | 22,3 |
| Податок на прибуток підприємств | 543,4 | 66,9 | 96,9 | 42,5 | 30,0 | 44,8 |
| Рентна плата та плата за спеціальне використання природних ресурсів | 44,1 | 48,7 | 45,3 | 1,2 | -3,4 | -6,9 |
| Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) | 55,1 | 66,3 | 71,1 | 16,0 | 4,8 | 7,3 |
| Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів | 35,0 | 42,9 | 47,7 | 12,7 | 5,7 | 13,6 |
| ПДВ з вироблених в Україні товарів з урахуванням бюджетного відшкодування, з них: | 54,1 | 63,5 | 79,1 | 25,0 | 15,6 | 24,7 |
| ПДВ з ввезених на територію України товарів | 181,4 | 25,1 | 295,4 | 114,0 | 44,8 | 17,9 |
| Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції | 20,4 | 24,5 | 27,1 | 6,7 | 2,5 | 10,3 |
| <i>Неподаткові надходження</i> | 103,6 | 128,6 | 164,7 | 61,1 | 36,1 | 28,1 |
| Частина чистого прибутку (доходу) державних унітарних | 11,8 | 24,6 | 39,7 | 27,9 | 15,1 | 61,3 |
| Кошти, що перераховуються НБУ | 38,2 | 44,4 | 44,6 | 6,4 | 0,2 | 0,5 |
| Плата за надання адміністративних послуг | 1,3 | 3,3 | 10,2 | 8,9 | 6,9 | 207,3 |
| Власні надходження бюджетних установ | 34,1 | 35,7 | 46,7 | 12,6 | 11,0 | 30,8 |
| Доходи від операцій з капіталом | 0,1 | 0,3 | 0,7 | 0,6 | 0,4 | 129,2 |
| Від Європейського Союзу, та ін. міжнародних організацій | 4,1 | 1,6 | 1,5 | -2,6 | -0,1 | -8,9 |
| Цільові фонди | 0,3 | 29,8 | 0,2 | -0,1 | -29,7 | -99,4 |
| Офіційні трансферти | 4,2 | 5,9 | 7,3 | 3,1 | 1,3 | 22,4 |

Значними також були надходження частини чистого прибутку та дивідендів державних підприємств (+9,3 %, 39,7 млрд грн), плати за надання адміністративних послуг (+24,4 %, 10,2 млрд грн) внаслідок продажу 4G ліцензій, власних надходжень бюджетних установ (46,7 млрд грн).

Однак вище зростання імпорту порівняно з експортом товарів (робіт, послуг) – відповідно до 62,9 млрд дол. США та 57,1 млрд дол. США, що сформували негативне сальдо зовнішньоторгівельного балансу (-5,8 млрд дол. США), а також закладений валютний курс (під час складання проекту державного бюджету було враховано показник валютного курсу на рівні 29,3 грн/дол. США, а фактичний склав 27,2 грн/дол. США), мали безпосередній вплив на недобір по податках, які залежать від валютного курсу: насамперед, ПДВ з ввезених товарів (-1,6 %, 295,4 млрд грн), ввізного мита (-0,7%, 0,5 млрд грн).

Динаміку податкових та неподаткових платежів наведено на рис. 2.2.

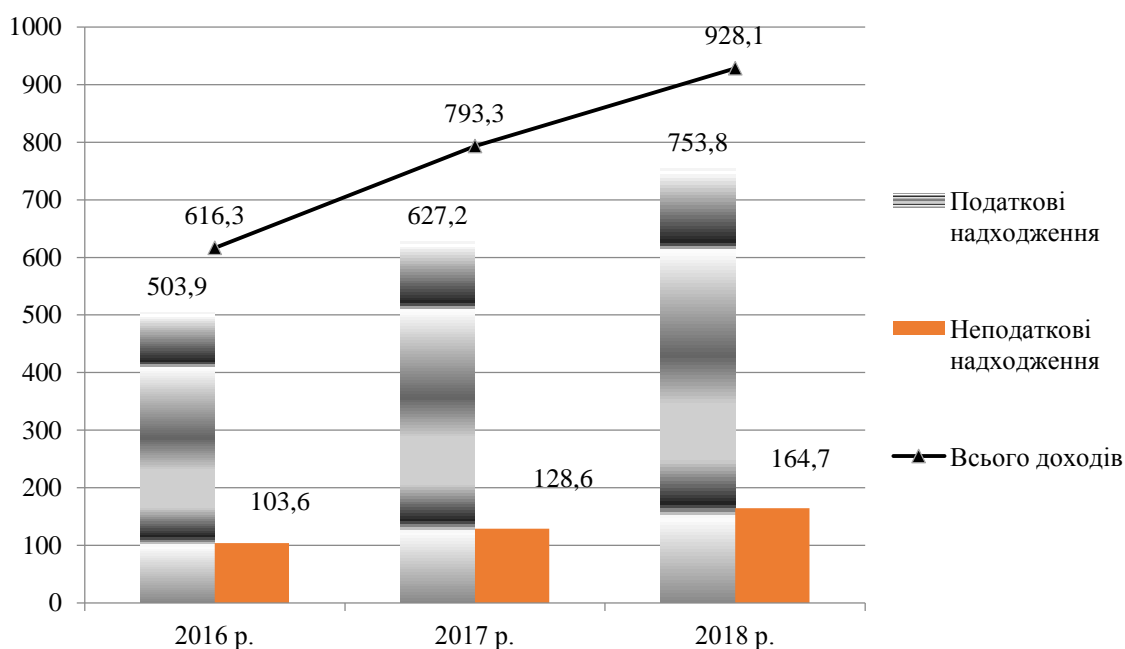


Рис. 2.2 – Динаміка надходжень до державного бюджету України за 2016-2018 рр., млрд грн.

Спостерігалось також недовиконання планових надходжень від рентної плати за користування надрами (-2,8%, 45,3 млрд грн, внаслідок перерахування авансових платежів у грудні 2017 р., але відображення їх плані 2018 р.), акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) (-8,9 %, 71,1 млрд грн внаслідок падіння виробництва на 8,5 % в

умовах прискореного зростання ставок акцизів на тютюнові вироби), прибутку Національного банку (-11,7 % від плану, 44,6 млрд грн внаслідок завищених очікувань на етапі планування проекту бюджету). Недовиконання спостерігалось і по найбільшому за обсягом надходжень податку – податку на додану вартість: 79,1 млрд грн при плані 84,3 млрд грн (у тому числі бюджетне відшкодування становило 131,7 млрд грн).

У 2018 р. з перерахованих трансфертів місцевими бюджетами повернуто до державного бюджету, як невикористані, 461,2 млн грн. Із місцевих бюджетів до державного бюджету перераховано реверсну дотацію у сумі 5,4 млрд грн, що на 1,5 млрд грн більше, ніж у 2017 р.

Таким чином, завищені очікування від бюджетних надходжень, прорахунки в прогнозуванні макропоказників, поряд з неврахуванням ситуації на ринку стали основними чинниками невиконання в повному обсязі дохідної частини бюджету.

Загальний обсяг видатків державного бюджету у 2018 р. становив 985,8 млрд грн, або ж 95,3% від запланованого показника (табл. 2.2).

Таблиця 2.2. – Показники видатків державного бюджету України у 2016-2018 рр., млрд грн.

| Показники | 2016 р. | 2017 р. | 2018 план | 2018 факт | 2018 факт/ план % |
|--|---------|---------|-----------|-----------|-------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Видатки | 684,9 | 839,5 | 1034,1 | 985,8 | 95,3 |
| Загальнодержавні функції, у т. ч. | 118,0 | 142,5 | 179,3 | 163,0 | 90,9 |
| Обслуговування боргу | 95,8 | 110,5 | 127,7 | 115,4 | 90,4 |
| Оборона | 59,4 | 74,3 | 97,8 | 97,0 | 99,2 |
| Громадський порядок, безпека та судова влада | 71,7 | 87,9 | 123,5 | 116,9 | 94,7 |

Продовження таблиці 2.2

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|
| Економічна діяльність, у т.ч. | 31,4 | 47,0 | 74,4 | 63,6 | 85,4 |
| Сільське господарство | 4,0 | 10,5 | 14,3 | 13,8 | 96,2 |
| Паливно-енергетичний комплекс | 2,2 | 2,8 | 4,8 | 3,4 | 72,3 |

| | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Дорожнє господарство | 15,1 | 20,2 | 31,5 | 27,4 | 86,8 |
| Охорона навколишнього природного середовища | 4,8 | 4, | 6,1 | 5,2 | 85,4 |
| Житлово-комунальне господарство | 0,01 | 0,02 | 0,4 | 0,3 | 71,5 |
| Охорона здоров'я | 12,5 | 16,7 | 23,4 | 22,6 | 96,8 |
| Духовний та фізичний розвиток | 4,9 | 7,9 | 10,8 | 10,1 | 96,5 |
| Освіта | 34,8 | 41,3 | 49,9 | 44,3 | 88,9 |
| Соціальний захист та соціальне забезпечення, у т.ч. | 152,0 | 143,5 | 164,2 | 163,9 | 99,8 |
| Соціальний захист пенсіонерів | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 100,0 |
| Міжбюджетні трансферти, у т.ч. | 195,4 | 272,6 | 304,7 | 298,9 | 98,1 |
| Освітня субвенція | 44,5 | 51,5 | 60,4 | 60,4 | 100,0 |
| Медична субвенція | 44,4 | 56,2 | 61,7 | 61,7 | 100,0 |

Порівняно з 2017 р. обсяг видатків зріс на 146,4 млрд грн, або на 17,4%. При цьому, видатки загального фонду становили 884,2 млрд грн (97,6% від плану), спеціального – 101,7 млрд грн (79,3 % від плану).

За підсумками виконання державного бюджету України у 2018 р. можна відзначити наступні тенденції:

Поступове зростання частки капітальних видатків в структурі бюджету. За підсумком 2018 р. до 7,1% зросла частка капітальних видатків у загальному обсязі видатків (за економічною класифікацією). І хоча його рівень залишається досить низьким, цей показник практично досягнув рівня 2012 р. (для порівняння, у 2007 р. цей показник становив 14,8%, у 2014 р. – 1,7%). Таке зростання дозволяє позитивно оцінити все більшу орієнтацію державного бюджету на стимулювання економічного зростання, але поряд з цим формує два виклики: якісне визначення потреб у бюджетній підтримці та ефективність витрачання бюджетних коштів. В цілому ж, згідно з економічною класифікацією видатків, поточні видатки з державного бюджету у 2018 р. склали 916,0 млрд грн (зросли порівняно з 2017 р. на +117,4 млрд грн), капітальні видатки – 69,8 млрд грн (на +28,9 млрд грн відповідно).

У той же час, як і у минулі роки, викликом залишалось забезпечення здійснення видатків у запланованих обсягах: тоді як план за поточними

видатками виконано на 97,2 %, план за капітальними видатками виконано лише на 76,6 %. В подальшому це вимагає від розпорядників бюджетних коштів посилення якості роботи щодо більш реалістичного планування проектів/робіт (будівництво, ремонт тощо), так і від фінансових органів – забезпечення фінансування таких проектів, відступаючи від залишкового принципу.

Динаміку основних складових видаткової частини державного бюджету наведено на рис. 2.3.

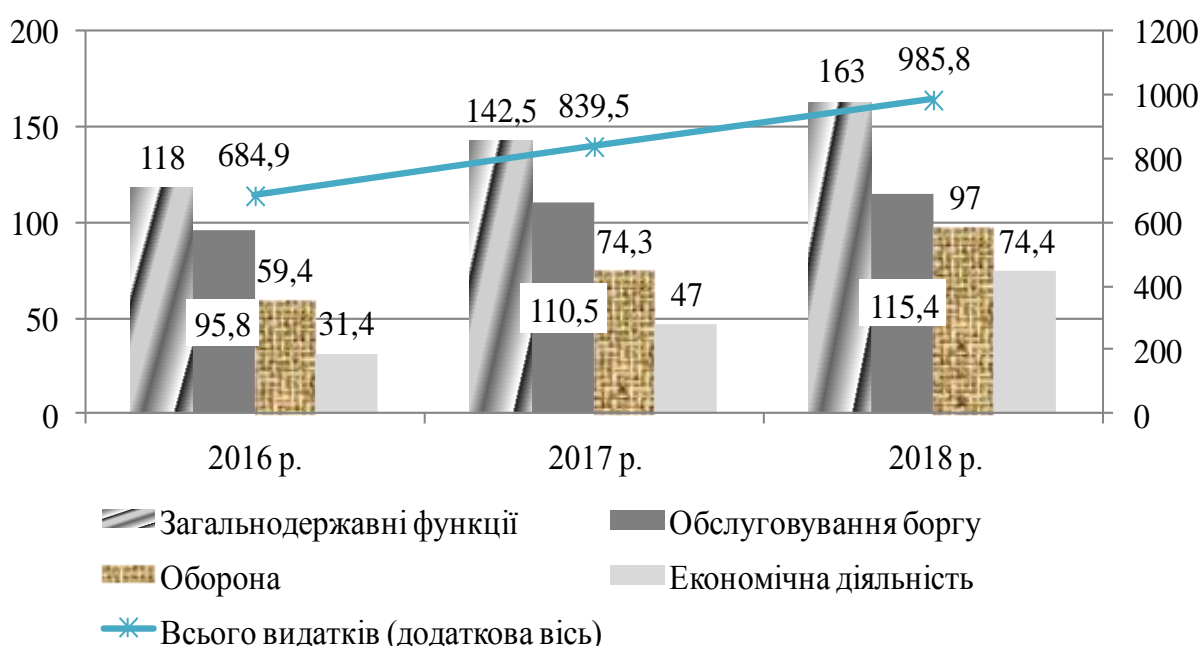


Рис. 2.3 – Динаміка основних статей видатків державного бюджету України за 2016-2018 рр., млрд грн.

У 2018 р. на достатньо високому рівні здійснювалися видатки за чотирма основними напрямками, які уособлюють соціальну сферу та людський розвиток, а саме: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та духовний і фізичний розвиток. Так, видатки за категорією «Соціальний захист та соціальне забезпечення» за функціональною класифікацією видатків та кредитування бюджету виконано порівняно з планом на 99,8% (спрямовано 163,9 млрд грн), а її найбільша стаття «Соціальний захист пенсіонерів»

виконана на 100%.

Майже повністю забезпечено видатки на охорону здоров'я – 96,8% від плану (22,6 млрд грн). За категорією «Духовний та фізичний розвиток» план виконано на 96,5% (10,1 млрд грн). У той же час, за категорією «Освіта» видатки здійснено лише на 88,9% від плану (44,3 млрд грн), в першу чергу за рахунок недофінансування однієї з базових статей – «Вища освіта», де вони склали лише 88,0 % від плану (36,7 млрд грн). Для порівняння, у 2017 р. план за категорією «Освіта» також не був виконаний (88,4%).

Видатки на безпеку та оборону розрахунково сягнули 6% ВВП. За цими категоріями обсяг видатків в цілому склав 213,9 млрд грн, або ж 21,7% всіх видатків державного бюджету. Можна припустити, що в умовах АТО бюджет в цілому максимально адаптувався до такого досить високого рівня витрат на оборону й громадський порядок, безпеку та судову владу. У 2018 р. безпосередньо видатки на оборону склали 97,0 млрд грн (виконано на 99,2%), а видатки за категорією «Громадський порядок, безпеку та судову владу» - 116,9 млрд грн (або ж 94,7 % від плану).

Потребує покращення ситуація з фінансуванням видатків в економічну діяльність. Видатки за категорією «Економічна діяльність», як і в минулі роки, здійснювалися дещо гірше, ніж за категоріями «соціального характеру» - лише 85,4 % від плану (63,6 млрд грн).

Основними отримувачами за цією категорією виступали дорожнє господарство (27,37 млрд грн, виконано на 86,8 % від плану) та сільське господарство (13,1 млрд грн, або ж 96,2% від плану). Одним з головних «аутсайдерів» у здійсненні видатків став паливно-енергетичний комплекс – 72,3 % від плану (3,4 млрд грн). Для порівняння, у 2017 р. план видатків за категорією «Економічна діяльність» був виконаний майже на 91%. Недовиконання планів видатків за цією категорією формує додатковий виклик у майбутні бюджетні періоди – якість використання видатків бюджету як важливого чинника стимулювання економічного зростання.

Фінансова підтримка місцевих бюджетів та регіонального розвитку залишалася серед пріоритетів у 2018 р. Обсяг офіційних трансфертів, які передаються з державного бюджету місцевим бюджетам, у 2018 р. становив 298,9 млрд грн та був виконаний на 98,1%. При цьому, основні субвенції/дотації (в першу чергу за обсягом виділених коштів та впливом на рівень регіонального розвитку) були виконанні на 100%, як то освітня та медична субвенції (відповідно 60,42 млрд грн та 61,7 млрд грн), додаткова дотація на утримання закладів освіти та охорони здоров'я (16,5 млрд грн), субвенція на ремонт доріг (11,5 млрд грн), субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій (5,0 млрд грн), субвенція на формування інфраструктури ОТГ (1,9 млрд грн), субвенція на охорону здоров'я у сільській місцевості (1,0 млрд грн, при цьому, у 2018 р. також було здійснено розподіл залишку 4,0 млрд грн коштів, що були передбачені у 2017 р.). У той же час, видатки Державного фонду регіонального розвитку склали лише 3,8 млрд грн із запланованих 6,0 млрд грн (та здійснювалися переважно за рахунок загального фонду державного бюджету: 3,5 млрд грн із за планових 4,0 млрд грн).

За функціональною класифікацією касових видатків державного бюджету у 2018 році найбільшу питому вагу становлять:

- видатки на міжбюджетні трансферти (30,3% або 298,9 млрд грн);
- соціальний захист та соціальне забезпечення (16,6% або 163,9 млрд грн); обслуговування боргу (11,7% або 115,4 млрд грн);
- громадський порядок, безпека і судова влада (11,9% або 116,9 млрд грн).

Досліджуючи стан виконання державного бюджету, доцільно провести аналіз показників дефіциту державного бюджету (табл. 2.3).

Таблиця 2.3 – Динаміка дефіциту державного бюджету України за 2014-2018 рр., млрд грн.

| Показники | 2014 р. | 2015 р. | 2016 р. | 2017 р. | 2018 р. |
|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|
|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|

| | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Доходи | 357,1 | 534,7 | 616,3 | 793,3 | 928,1 |
| в т.ч. трансферти з місцевих бюджетів | 2,1 | 3,1 | 4,2 | 5,9 | 7,3 |
| Видатки | 430,2 | 576,9 | 684,9 | 839,5 | 985,8 |
| в т.ч. трансферти до місцевих бюджетів | 130,6 | 173,9 | 195,4 | 272,6 | 298,9 |
| Кредитування | 4,9 | 2,9 | 1,7 | 1,9 | 1,5 |
| Дефіцит /профіцит "+" | -78,1 | -45,2 | -70,3 | -47,9 | -59,3 |

За підсумками виконання державного бюджету за 2018 р. дефіцит становив 59,3 млрд грн, або 1,7% ВВП при затвердженому граничному обсязі дефіциту – 80,6 млрд грн (дефіцит у 2016 р. – 70,3 млрд грн, або 2,9% ВВП, у 2017 р. – 47,9 млрд грн, або 1,6% ВВП), у т.ч. за загальним фондом – 45,1 млрд грн, або 77,8% граничного обсягу (58,0 млрд грн), за спеціальним фондом – 14,1 млрд грн при граничному обсязі дефіциту у сумі 22,6 млрд грн. Нижчий показник дефіциту державного бюджету порівняно з його граничним обсягом обумовлений, насамперед, проведенням видатків і наданням кредитів з державного бюджету в обсягах, менших за бюджетні призначення.

У 2018 р. державні запозичення здійснені загалом у сумі 286,6 млрд грн (у т.ч. внутрішні – 174,2 млрд грн, зовнішні – 112,3 млрд грн), що на 192,2 млрд грн менше ніж у 2017 р. При цьому у загальному обсязі залучених запозичень найбільшу питому вагу становили короткострокові зобов'язання – 43,5% (124,7 млрд грн), а довгострокові зобов'язання – 32,5% (93,0 млрд грн), середньострокові зобов'язання – 24% (68,9 млрд грн). Здійснення державних внутрішніх запозичень у 2018 році повністю забезпечувалося випуском ОВДП, розміщених на ринку державних цінних паперів для фінансування дефіциту загального фонду державного бюджету.

Динаміку доходів, видатків та дефіциту державного бюджету наведено на рис. 2.4.

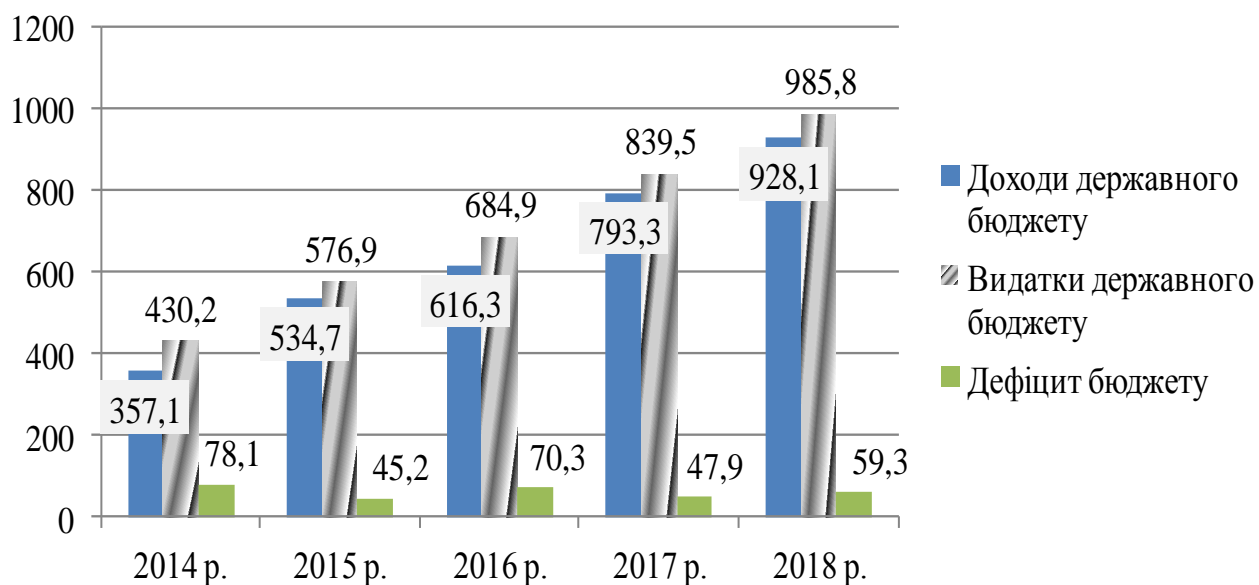


Рис. 2.4 – Динаміка доходів, видатків та дефіциту державного бюджету України за 2014-2018 рр., млрд грн.

Підсумки виконання Державного бюджету України на 2018 р. дозволяють визначити низку пріоритетних напрямів, реалізація яких має сприяти поліпшенню виконання Державного бюджету України на 2019 р. та підготовки бюджетів в наступні роки:

- здійснення видатків, які забезпечують стимулювання розвитку економіки у достатніх обсягах, у т.ч. – капітальних (тоді як план за поточними видатками виконано у 2018 р. на 97,2 %, за капітальними – лише на 76,6 %) – це вимагає від розпорядників бюджетних коштів підвищення якості роботи щодо планування проектів/робіт (будівництво, ремонт тощо), вчасного проведення тендерних процедур та забезпечення своєчасного фінансування інвестиційних проектів, відходячи від залишкового принципу їх фінансування;

- подальша раціоналізація соціальних видатків (верифікація соціальних виплат; монетизація пільг; створення передумов для впровадження добровільного пенсійного страхування) та самої соціальної сфери (наприклад, оптимізація структури закладів, які надають соціальні послуги) тощо;

- планування бюджетних видатків у тісному взаємозв'язку із державною політикою та програмами реформ у відповідних сферах;
- послідовне формування децентралізованих механізмів реалізації функцій, які наразі вимушено покладаються на державу (отримання гідного доходу працюючими, соціальна відповідальність бізнесу, пенсійне та медичне страхування тощо).

2.2 Аналіз фінансового забезпечення місцевих бюджетів

Основу фінансового забезпечення регіонів створюють місцеві бюджети всіх рівнів. Традиційно в Україні більшість місцевих бюджетів є дотаційними і фінансово залежними від бюджетів вищого рівня. Про це свідчить аналіз дохідної частини зведеного бюджету за період 2016-2018 рр., представлений у табл. 2.4.

Таблиця 2.4 – Доходи зведеного, державного та місцевих бюджетів України за період 2016-2018 рр.

| Показники | 2016 р. | 2017 р. | 2018 р. | 2018/2017 | |
|---|---------|---------|---------|-----------|-------|
| | | | | +,- | % |
| Зведений бюджет, млрд грн | 782,7 | 1016,8 | 1184,3 | 167,5 | 16,47 |
| Державний бюджет (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн, у тому числі: | 616,3 | 793,3 | 928,1 | 134,8 | 16,99 |
| частка у доходах зведеного бюджету, % | 78,7 | 78,0 | 78,4 | 0,4 | 0,5 |
| Місцеві бюджети (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн, у тому числі: | 170,7 | 229,5 | 263,5 | 34,0 | 14,82 |
| частка у доходах зведеного бюджету, % | 21,3 | 22,0 | 21,6 | -0,4 | -1,82 |

Доходи зведеного бюджету у 2018 р. становили 1184,3 млрд грн, що на 167,5 млрд грн, або на 16,5% більше відповідних показників за 2017 р. Загалом через зведений бюджет за попередніми даними перерозподілено 33,3% ВВП, що менше, ніж у 2017 р. (34,1%), але більше ніж у попередніх роках (зокрема,

у 2015 і 2016 рр. – 32,8%). При цьому небезпечними значеннями такого показника є 35-37%.

Аналіз виконання місцевих бюджетів свідчить про таке, до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2018 р. надійшло 263,5 млрд грн., що на 14,8%, або на 34 млрд грн, більше за відповідний показник минулого року.

Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті становила 21,6% (що на 0,4 в. п. менше рівня минулого року). Динаміка доходів зведеного бюджету за 2016-2018 рр. представлена на рис. 2.5.

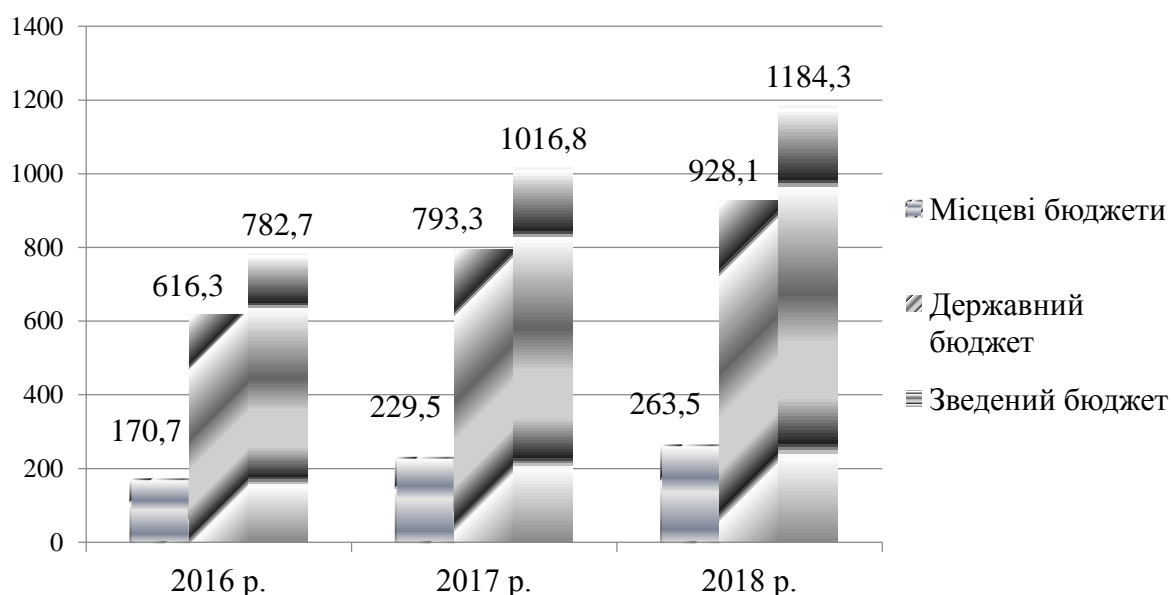


Рис. 2.5 – Динаміка надходжень місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) за 2016-2018 рр., млрд грн.

Найбільшу частку у доходах місцевих бюджетів займають податкові надходження, які у 2018 р. становили 232,5 млрд грн. Збільшення податкових надходжень порівняно з 2017 р. відбулося на рівні 31,5 млрд грн (15,67%). Неподаткові надходження становили 28,0 млрд грн, що на 2,1 млрд грн більше ніж у 2017 р., їх приріст відповідно склав 8,11% (табл. 2.5).

Таблиця 2.5 – Аналіз структури доходів місцевих бюджетів України за

2016-2018 рр, млрд грн.

| Показники | 2016 р. | 2017 р. | 2018 р. | Відхилення 2018/2017 | |
|---|---------|---------|---------|-------------------------|--------|
| | | | | +, - | % |
| Доходи без урахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету | 170,7 | 229,5 | 263,5 | 34,0 | 14,81 |
| Податкові надходження з них: | 146,9 | 201,0 | 232,5 | 31,5 | 15,67 |
| Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості | 85,9 | 117,1 | 147,5 | 30,4 | 25,96 |
| Рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів | 2,5 | 2,4 | 4,8 | 2,4 | 100,00 |
| Внутрішні податки на товари та послуги | 11,6 | 13,2 | 13,8 | 0,6 | 4,55 |
| Місцеві податки і збори | 42,3 | 52,3 | 61,0 | 8,7 | 16,63 |
| Неподаткові надходження | 21,9 | 25,9 | 28,0 | 2,1 | 8,11 |
| Доходи від операцій з капіталом | 1,4 | 1,9 | 2,1 | 0,2 | 10,53 |

Серед податкових надходжень місцевих бюджетів податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості у 2018 р. становили 147,5 млрд грн, що на 30,4 млрд грн більше ніж у 2017 р. (25,96%).

Основними джерелами доходів загального фонду місцевих бюджетів (83,3%) є податок на доходи фізичних осіб, єдиний податок та плата за землю (у складі податку на нерухоме майно). За підсумками 2018 р. податку на доходи фізичних осіб отримано в сумі 138,1 млрд грн, що на 27,5 млрд грн, або на 24,9 % більше ніж у 2017 р., єдиного податку – 29,6 млрд грн, приріст 6,1 млрд грн, або 26,4 %, плати за землю – 27,3 млрд грн, приріст 0,9 млрд грн, або 3,5%.

Динаміка основних складових місцевих бюджетів наведена на рис. 2.6.

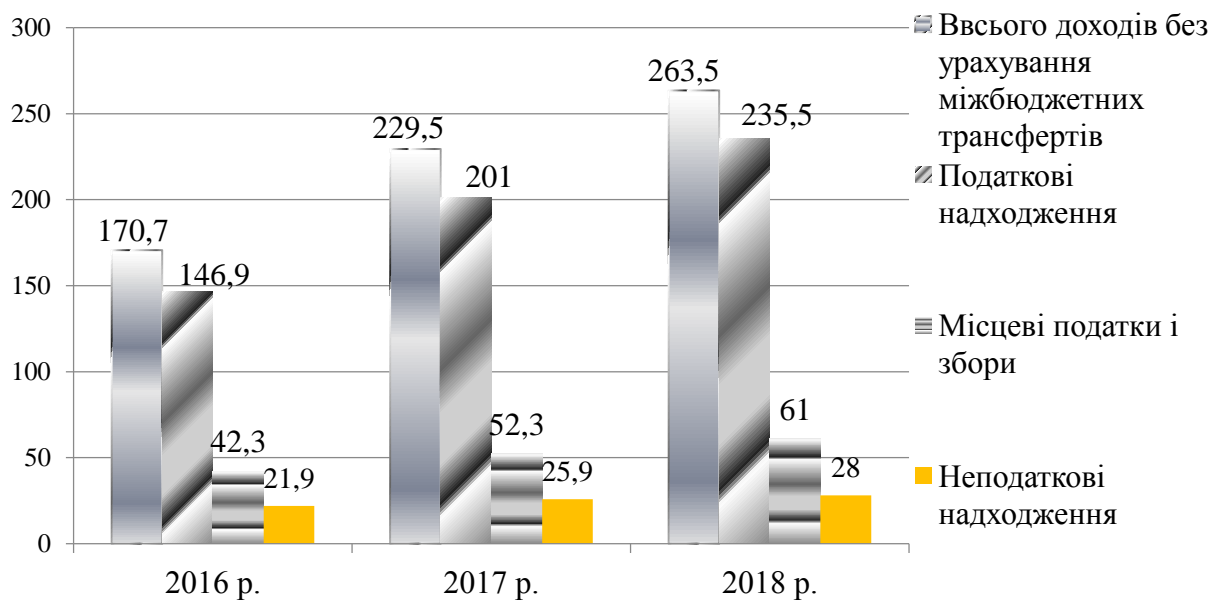


Рис. 2.6 – Динаміка основних складових доходів місцевих бюджетів у 2016-2018 рр., млрд грн.

Розглянемо більш детально структуру податкових надходження, які найбільш впливають на дохідну частину місцевих бюджетів.

Певних змін зазнала структура доходів місцевих бюджетів, насамперед через збільшення частки податкових надходжень із 87,59% у 2017 р. до 87,63% у 2018 р. Аналіз структури податкових надходжень до місцевих бюджетів за період 2016-2018 рр. представлено в табл. 2.6.

Таблиця 2.6 – Аналіз структури податкових надходжень до місцевих бюджетів за період 2017-2018 рр.

| Податкові надходження | 2017 р., млрд грн | 2018 р., млрд грн | Питома вага в 2017 р., % | Питома вага в 2018 р., % | Зміна питомої ваги, в. п. |
|---------------------------------|-------------------|-------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Податок на доходи фізичних осіб | 110,6 | 138,1 | 55,02 | 59,40 | 4,37 |
| Акцизний податок | 13,2 | 13,8 | 6,57 | 5,94 | -0,63 |
| Податок на прибуток підприємств | 6,5 | 9,3 | 3,23 | 4,00 | 0,77 |
| Місцеві податки і збори | 52,6 | 61,0 | 26,17 | 26,24 | 0,07 |

Продовження таблиці 2.6

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|-------------------------------|-------|-------|------|------|-------|
| Плата за користування надрами | 1,1 | 3,2 | 0,55 | 1,38 | 0,83 |
| Інше | 17 | 7 | 8,46 | 3,05 | -3,95 |
| Всього | 201,0 | 232,5 | 100 | 100 | - |

Як свідчать результати аналізу структури податкових надходжень, збільшення частки податкових надходжень зумовлене зростанням таких видів доходів, як податок на доходи фізичних осіб (+4,37 в.п.), податок на прибуток підприємств (+0,77 в.п.), місцевих податків і зборів (+0,07 в.п.) плата за користування надрами (+0,83 в.п.). Відповідно скоротилася частка акцизного податку (-0,63 в. п.)

Податок на доходи фізичних осіб, попри переспрямування його значної частки до державного бюджету, продовжує зберігати позицію найвагомішого за обсягом джерела дохідної частини місцевих бюджетів – 59,4%. Відтак підтверджується, що в результаті реформи системи місцевого самоврядування та фінансової децентралізації розподіл надходжень податку на доходи фізичних осіб відбувся на користь місцевих бюджетів.

Зазнала змін структура видатків місцевих бюджетів. Зросла частка видатків на виконання самоврядних повноважень, що свідчить про підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів. Також забезпечено відповідність фінансового ресурсу реальним потребам місцевих бюджетів у здійсненні видатків на делеговані державою повноваження.

У структурі видатків місцевих бюджетів України за видами надходжень найбільша питома вага належить видаткам на освіту, соціальний захист та медицину (табл. 2.7).

Касові видатки місцевих бюджетів, в тому числі за рахунок трансфертів із державного бюджету, за 2018 р. склали 570,6 млрд грн. що становить 93,2% річних планових призначень. У порівнянні із минулим роком видатків проведено більше на 74,5 млрд грн або на 15 %.

Таблиця 2.7 – Склад та структура видатків місцевих бюджетів України
(за напрямом видатків) за 2016-2018 рр., млрд грн.

| Напрями | 2016 р. | 2017 р. | 2018 р. | Відхилення 2018/2016 | | Відхилення 2018/2017 | |
|---|---------|---------|---------|-------------------------|---------|-------------------------|---------|
| | | | | +,- | % | +,- | % |
| Державне управління | 13,2 | 20,3 | 27,8 | 14,6 | 110,61 | 7,5 | 36,95 |
| Освіта | 90,9 | 130,7 | 165,7 | 74,8 | 82,29 | 35,0 | 26,78 |
| Охорона здоров'я | 62,8 | 85,2 | 93,2 | 30,4 | 48,41 | 8,0 | 9,39 |
| Соціальний захист та соціальне забезпечення | 104,2 | 140,7 | 145,5 | 41,3 | 39,64 | 4,8 | 3,41 |
| Культура і мистецтво | 11,4 | 15,5 | 12,7 | 1,3 | 11,40 | -2,8 | -18,06 |
| Фізична культура і спорт | 3,1 | 4,6 | 5,6 | 2,5 | 80,65 | 1,0 | 21,74 |
| Житлово-комунальне господарство | 17,5 | 27,2 | 30,0 | 12,5 | 71,43 | 2,8 | 10,29 |
| Економічна діяльність | 37,9 | 58,7 | 77,2 | 39,3 | 103,69 | 18,5 | 31,52 |
| Інша діяльність з них: | 5,2 | 7,3 | 5,3 | 0,1 | 1,92 | -2 | -27,40 |
| обслуговування боргу | 0,3 | 0,1 | 0,7 | 0,4 | 133,33 | 0,6 | 600,00 |
| Разом видатків | 346,3 | 490,1 | 563,3 | 217 | 62,66 | 73,2 | 14,94 |
| Кошти, що передаються до Державного бюджету України | 4,2 | 5,9 | 7,3 | 3,1 | 73,81 | 1,4 | 23,73 |
| Всього видатків | 350,5 | 496,1 | 570,6 | 220,1 | 62,80 | 74,5 | 15,02 |
| Кредитування | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,2 | 100,00 | 0,1 | 33,33 |
| Перевищення доходів над видатками (профіцит) | 15,4 | 5,8 | -8,5 | -23,9 | -155,19 | -14,3 | -246,55 |

У 2018 р. місцеві бюджети виконано з дефіцитом у загальному обсязі 8,5 млрд грн (у 2017 р. – з профіцитом 5,8 млрд грн, у 2016 р. – з профіцитом 15,4 млрд грн), який утворився за рахунок зменшення залишків бюджетних коштів (6,3 млрд грн) та боргових зобов'язань (2,5 млрд грн).

Загальний фонд місцевих бюджетів виконано з профіцитом у загальному обсязі 678,8 млрд грн. За спеціальним фондом місцеві бюджети виконано з дефіцитом в обсязі 76,3 млрд грн. Основним джерелом фінансування дефіциту спеціального фонду місцевих бюджетів були кошти, передані із загального фонду бюджету до бюджету розвитку (спеціального фонду) в обсязі 69,3 млрд грн.

Видатки загального фонду місцевих бюджетів (без урахування коштів

трансфертів, що передаються між рівнями місцевих бюджетів) було профінансовані у сумі 450,9 млрд грн, що на 53,3 млрд грн, або на 13,4% ніж у 2017 р.

У розрізі програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів або Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів/Тимчасової класифікації видатків та кредитування для бюджетів місцевого самоврядування, які не застосовують програмно-цільового методу, у 2018 р. порівняно з 2017 р., видатки загального фонду місцевих бюджетів за основними напрямками (галузями) характеризувались таким чином:

- на освіту (у тому числі за рахунок трансфертів із державного бюджету) – збільшилися на 35,0 млрд грн, або 26,78%;
- на охорону здоров'я (у тому числі за рахунок трансфертів із державного бюджету) – збільшилися на 8,0 млрд грн, або на 9,39%;
- на соціальний захист та соціальне забезпечення (в тому числі за рахунок трансфертів із державного бюджету) – збільшилися на 4,8 млрд грн, або на 3,41%;
- на фізичну культуру і спорт – збільшилися на 1,0 млрд грн, або на 21,74%;
- на культуру і мистецтво – зменшилися на 2,8 млрд грн, або на 18,6%.

Збільшились у 2018 р. видатки за такими захищеними статтями місцевих бюджетів, як на:

- оплату праці і нарахування на заробітну плату – на 20,4%;
- оплату комунальних послуг та енергоносіїв – на 15,1%;
- продукти харчування – на 12,9%;
- соціальне забезпечення – на 2,3%.

Поступово зменшується питома вага основної статті витрат місцевих бюджетів – видатків на оплату праці, що свідчить про більш гнучку структуру видатків.

Так, у 2018 році частка видатків на оплату праці становила 34,1 відсотка

(майже на рівні 2017 року – 32,1 відсотка) проти 40,2 відсотка у 2016 році та 44,1 відсотка у 2015 році.

Видатки спеціального фонду місцевих бюджетів (без урахування коштів трансфертів, що передаються між рівнями місцевих бюджетів) профінансовані в обсязі 11,9 млрд грн, що на 21,2 млрд грн, або на 21,5% більше ніж у 2017 р.

У структурі касових видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією у 2018 р. найбільші частки припадають на: оплату праці і нарахування на заробітну плату (154,9 млрд грн або 27,1 %); використання товарів і послуг (144,9 млрд грн або 25,4 %); соціальне забезпечення (пенсій, допомоги та стипендії) (134,1 млрд грн або 23,5 %); капітальні видатки (91,2 млрд грн або 16,0 %) (рис. 2.7).

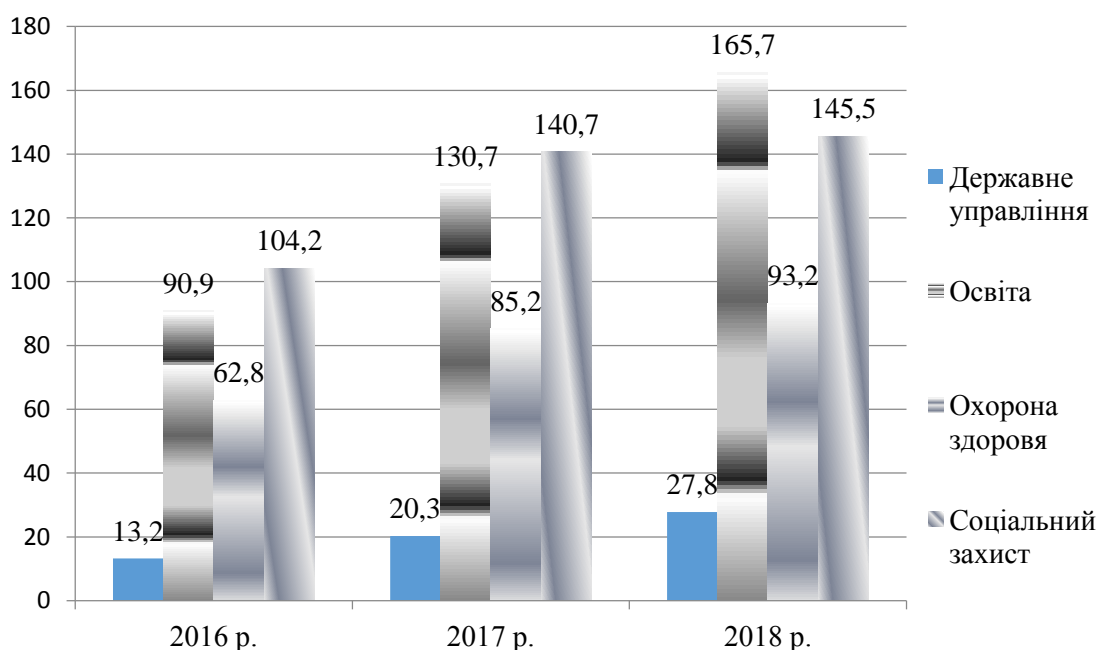


Рис. 2.7 – Основні напрями видатків місцевих бюджетів України за 2016-2018 рр., млрд грн.

Отже, упродовж 2018 р. з місцевих бюджетів витратили 570,6 млрд грн. «Найдорожчими» статтями видатків були: загальноосвітні школи (1,3% усіх видатків місцевих бюджетів), субсидії ЖКГ (11,6%), лікарні загального профілю (7,6%), допомога малозабезпеченим сім'ям (7,4%), ремонт та будівництво доріг (5,8%), дитсадки (5,6%), житлово-комунальне господарство

(5,3%) та утримання органів місцевої влади і місцевого самоврядування (4,8%). Сумарно на їх фінансування пішло майже дві третини усіх видатків місцевих бюджетів.

Отже, аналіз дохідної та видаткової частини місцевих бюджетів засвідчив, що для власні надходження до місцевих бюджетів не дозволяють в повній мірі покривати

2.3 Аналіз міжбюджетних трансфертів в умовах децентралізації

Питання визначення місця та ролі міжбюджетних трансфертів в складі доходів місцевих бюджетів заслуговує особливої уваги, оскільки дозволяє визначити основні вектори розвитку адміністративно-територіальних утворень, на які спрямовується державна підтримка. Забезпечення ефективності фінансування розвитку регіонів та громад в умовах децентралізації влади фінансування соціально-економічного розвитку регіонів є одним з найвагоміших інструментів державної регіональної політики. Можливості його застосування перебувають у прямій залежності від наявності коштів, що виділяються на розвиток територій, а ефективність застосування – від здатності регіонів ці кошти використати.

Коштами для фінансування регіонального та місцевого розвитку є кошти місцевих бюджетів та міжбюджетні трансферти, кошти Державного фонду регіонального розвитку, кошти міжнародних фондів та міжнародних фінансових організацій (проектне фінансування), а для об'єднаних територіальних громад – також і субвенція на розбудову їх інфраструктури.

За декілька останніх років відбулися суттєві зміни у нормативно-правовому забезпеченні фінансування територіальних громад та у системі міжбюджетних відносин.

Міжбюджетні трансферти у 2018 р. отримали 1289 місцевих бюджетів, що на 291 бюджет більше, ніж у порівнянні з 2017 р. У тому числі забезпечено

перерахування трансфертів 665 бюджетам об'єднаних територіальних громад (рис. 2.8).



Рис. 2.8 – Кількість місцевих бюджетів у 2017-2018 рр., по яких здійснювались взаємовідносини з державним бюджетом [45]

До місцевих бюджетів у 2018 р. з урахуванням сум міжбюджетних трансфертів із державного бюджету надійшло 562,4 млрд грн, що становить 99,2 % річних планових показників. У порівнянні з 2017 р. надходження зросли на 34,0 млрд грн або на 14,81% (табл. 2.8).

У 2017 р. із державного бюджету до місцевих було надано трансфертів (базова дотація, додаткові дотації, субвенції) у загальній сумі 272,6 млрд грн, що на 77,2 млрд грн більше, ніж у 2016 р.

Таблиця 2.8 – Доходи місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів за 2016-2018 рр.

| Назва доходу | 2016 р. | 2017 р. | 2018 р. | Відхилення 2018/2016 | | Відхилення 2018/2017 | |
|--|---------|---------|---------|----------------------|-------|----------------------|-------|
| | | | | +,- | % | +,- | % |
| Доходи місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів | 170,7 | 229,5 | 263,5 | 92,8 | 54,36 | 34,0 | 14,81 |
| Питома вага, % | 46,63 | 45,71 | 46,85 | 0,23 | 0,49 | 1,14 | 2,50 |
| Міжбюджетні трансферти | 195,4 | 272,6 | 298,9 | 103,5 | 52,97 | 26,3 | 9,65 |
| Питома вага, % | 53,37 | 54,29 | 53,15 | -0,2 | -0,42 | -1,14 | -2,11 |
| Всього доходів | 366,1 | 502,1 | 562,4 | 196,3 | 53,62 | 60,3 | 12,01 |

При цьому слід зазначити, що у 2017 р. із місцевих бюджетів до державного бюджету перераховано реверсної дотації та субвенції на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів у сумі 6,0 млрд грн, що на 1,8 млрд грн більше, ніж у 2016 р. У 2018 р. з перерахованих трансфертів місцевими бюджетами повернуто до державного бюджету, як невикористані у розмір 0,5 млрд грн. Із місцевих бюджетів до державного бюджету перераховано реверсну дотацію у сумі 5,4 млрд грн, що на 1,5 млрд грн більше, ніж у 2017 р.

Порівнюючи доходи місцевих бюджетів у 2018 р. з 2016 р., слід зазначити, що загальна сума трансфертів збільшилася на 103,5 млрд грн, або 52,97%.

В структурі доходів місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти становлять більш ніж 53%, фактично не змінюючись протягом аналізованого періоду, що свідчить про залежність місцевих бюджетів від державного бюджету (рис. 2.9).

При цьому частка трансфертів у загальному обсязі доходів зведених бюджетів 17 областей вище середнього показника, в межах від 69,9% (Чернівецька) до 56,7% (Львівська), в межах від 51,1% (Донецька) до 44,1% (Дніпропетровська) і лише у м. Києві – 26,9%.

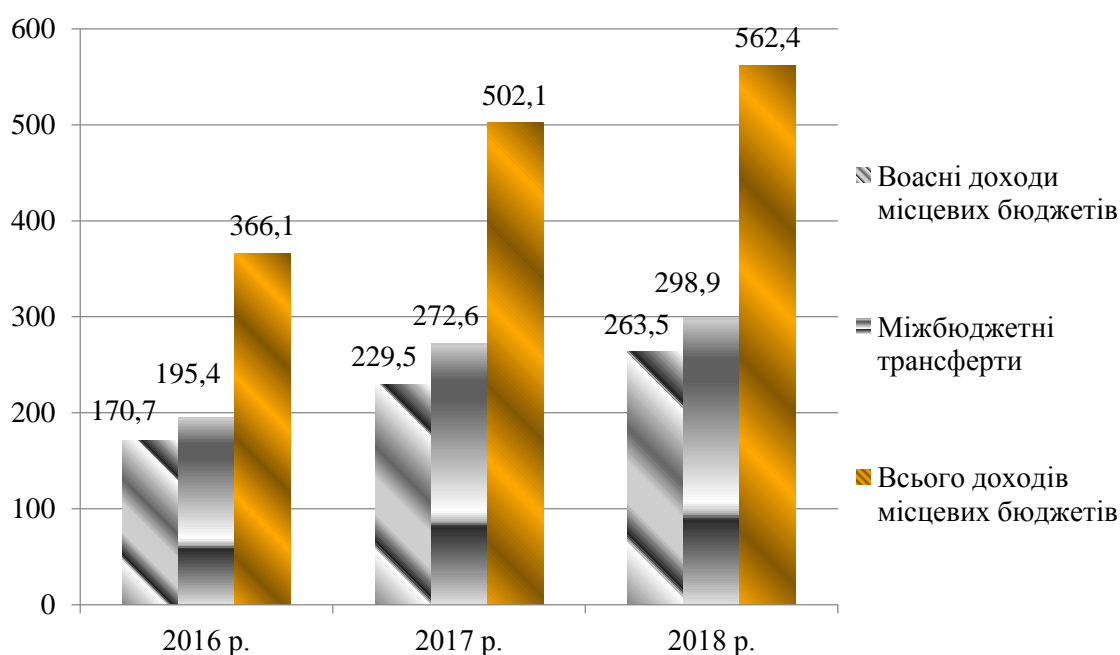


Рис. 2.9 – Динаміка власних доходів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів за 2016-2018 рр.

Отже, у 2018 р. з державного бюджету до місцевих бюджетів надійшло 298,9 млрд грн трансфертів, що становило 99% бюджетних призначень (98,1% уточненого плану), у т. ч. дотацій – 25,2 млрд грн (100% бюджетних призначень), субвенцій – 273,8 млрд грн, або 99% бюджетних призначень (97,9% уточненого плану). Загальний обсяг наданих трансфертів місцевим бюджетам, порівняно з 2017 р., збільшився на 26,3 млрд грн, або на 9,7% (табл. 2.9).

Таблиця 2.9 – Динаміка показників офіційних трансфертів у складі місцевих бюджетів України у 2016-2018 рр, млрд грн.

| Показники | 2016 р. | 2017 р. | 2018 р. | Відхилення 2018/2016 | |
|------------------------------------|---------|---------|---------|----------------------|--------|
| | | | | млрд грн | % |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Офіційні трансферти, в тому числі: | 195,4 | 279,6 | 298,9 | 103,5 | 53,00 |
| Дотації, з них: | 6,8 | 21,99 | 25,2 | 18,4 | 268,96 |
| додаткові дотації | | 15,05 | 16,5 | 16,5 | - |
| базова дотація | 4,7 | 5,8 | 8,2 | 3,5 | 74,47 |

Продовження таблиці 2.9

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|--|-------|-------|-------|-------|--------|
| стабілізаційна дотація | 2,00 | 1,13 | 0,2 | -1,8 | -90,00 |
| Субвенції, з них: | 188,5 | 250,6 | 273,8 | 85,2 | 45,21 |
| субвенції на виплату допомоги сім'ям з дітьми | 47,15 | 51,6 | 51,8 | 4,65 | 9,86 |
| субвенції на погашення заборгованості в тарифах на тепло та послуги з водопостачання | - | 21,57 | 0,98 | - | - |
| субвенція на надання пільг і житлових субсидій | 44,1 | 69,7 | 70,0 | 25,9 | 58,59 |
| освітня субвенція | 44,5 | 51,5 | 60,4 | 15,91 | 35,74 |
| медична субвенція | 44,4 | 56,2 | 61,7 | 17,22 | 38,76 |

Починаючи з 2015 р. в законодавчому порядку було змінено склад, структуру та механізм нарахування офіційних трансфертів місцевим бюджетам. Зокрема, дотації представлені у вигляді базової і реверсної дотації, які відрізняються між собою напрямками спрямування коштів. Окрім того, запроваджено стабілізаційну дотацію, що надається місцевим бюджетам на протязі трьох років і її розмір становить не менш 1% обсягу надходжень податків та зборів до місцевих бюджетів. Така дотація необхідна місцевим бюджетам для того, щоб здійснити покриття диспропорцій, які виникли у зв'язку із запровадженням нової моделі взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами. Загальний розмір дотації складає 1 млрд грн.

Частка дотацій у структурі офіційних трансфертів у 2016 р. становила 3,5%, натомість субвенції склали 96,5%. У 2017 р. ситуація дещо змінилася. Так, за рахунок зростання частки дотацій (додано додаткові дотації) їх частка у співвідношенні з субвенціями зросла у порівнянні з попереднім роком до 7,8%, а у 2018 р. – до 8,4 %.

Протягом звітного періоду із загального фонду державного бюджету до місцевих бюджетів передано субвенції у сумі 273,8 млрд грн, що становило 99,9% бюджетних призначень і 98,8% уточненого плану (бюджетні призначення зменшено загалом на 2,9 млрд грн шляхом перерозподілу

видатків). Найбільшу питому вагу серед таких субвенцій вже традиційно становили субвенції на здійснення державних програм соціального захисту (48,2%), що надані у сумі 125,2 млрд грн (або 98,3% бюджетних призначень) та більше порівняно з 2017 р. на 0,5 млрд грн (на 0,4%).

Значну частку у загальному обсязі субвенцій становили субвенції у сферах освіти та охорони здоров'я (20,7% та 21,7% відповідно).

Субвенції у сфері освіти на 2018 р. збільшено порівняно з 2017 р. на 8,9 млрд грн (на 19,8%) та надано в сумі 60,4 млрд грн, або 97,1% бюджетних призначень та 99,9% уточненого плану.

Вперше у 2018 р. на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» місцевим бюджетам надана відповідна субвенція у сумі 1,1 млрд грн.

У сфері охорони здоров'я місцевим бюджетам надано 7 субвенцій на загальну суму 64,8 млрд грн, або 105,5% бюджетних призначень та 98,5% уточненого плану, що на 4,6% більше ніж у 2017 р.

Медична субвенція у 2018 р. надана в обсязі 61,7 млрд грн, що становило 107,5% бюджетних призначень і 100% уточненого плану та більше ніж у 2017 р. на 5,4 млрд грн. або на 9,7%. З огляду на частину четверту статті 103-4 Зважаючи, що не всі комунальні заклади охорони здоров'я уклали відповідні договори з Національною службою здоров'я в рамках реалізації програми медичних гарантій для первинної медичної допомоги, за рішеннями Кабінету Міністрів медичну субвенцію збільшено на 4,3 млрд грн для спрямування на надання первинної медичної допомоги такими закладами.

Субвенція на надання пільг і житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати становила у 2018 р. за новим механізмом перераховано субвенції 70,0 млрд грн, що на 0,3 млрд грн більше, ніж у 2017 р.

Урядом у 2018 році продовжено програму “Доступні ліки”. Відшкодування вартості лікарських засобів здійснювалося за рахунок

субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань. За 2018 р. місцевим бюджетам перераховано коштів субвенції у сумі 1,1 млрд грн, що на 0,4 млрд грн більше ніж у 2017 р. Використано коштів на відшкодування вартості лікарських засобів – 1,0 млрд грн або 96,3% перерахованих коштів.

Основні трансферти, отримані місцевими бюджетами наведено на рис. 2.10.



Рис. 2.10 – Основні трансферти, отримані місцевими бюджетами у 2017-2018 рр.

Відповідно, у 2018 р.:

– 930 місцевих бюджети отримали базову дотацію в загальному обсязі 8,2 млрд грн, у т.ч. обласним бюджетам – 1,0 млрд грн (12,7% загального фактичного обсягу), бюджетам міст обласного значення – 0,6 млрд грн (7,9%), районним бюджетам – 4,6 млрд грн (56,2%), бюджетам ОТГ – 1,9 млрд грн (23,2%);

– 1287 місцевих бюджети отримали освітню субвенцію в загальному обсязі 60,4 млрд грн;

– 1266 місцевих бюджети отримали медичну субвенцію в загальному обсязі 61,7 млрд грн.

Розглянемо показники фінансової децентралізації, що розраховуються на основі міжбюджетних трансфертів. Чим більше міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів, тим нижчий рівень фінансової самостійності й незалежності місцевого самоврядування. У продовж аналізованого періоду (2016-2018 рр.) зменшувався обсяг передачі міжбюджетних трансфертів із державного до місцевих бюджетів – з 9,1% ВВП у 2017 р. до 8,4% ВВП у 2018 р. (табл. 2.10).

Таблиця 2.10 – Динаміка показників фінансової децентралізації в Україні за доходами та основа для їх розрахунку за 2016-2018 рр.

| Показники/Рік | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|--------|--------|--------|
| Основа для розрахунку показників фінансової децентралізації | | | |
| Валовий внутрішній продукт, млрд грн | 2383,2 | 2982,9 | 3558,7 |
| Доходи державного бюджету, млрд грн | 616,3 | 793,5 | 920,8 |
| Доходи місцевих бюджетів, млрд грн | 366,0 | 502,1 | 562,4 |
| Міжбюджетні трансферти, що надійшли з державного до місцевих бюджетів, млрд грн | 195,4 | 279,6 | 298,9 |
| Міжбюджетні трансферти, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету, млрд грн | 4,2 | 5,9 | 7,3 |
| Показники фінансової децентралізації | | | |
| Частка трансфертів, що надійшли з державного до місцевих бюджетів у ВВП, % | 8,2 | 9,1 | 8,4 |
| Частка трансфертів переданих із державного бюджету в доходах місцевих бюджетів, % | 53,4 | 54,3 | 53,1 |
| Частка трансфертів переданих з місцевих бюджетів у доходах державного бюджету, % | 0,7 | 0,8 | 0,8 |

Світовий досвід свідчить про те, що тільки самодостатня територіальна громада може ефективно вирішувати місцеві питання, беручи участь в управлінні власними справами безпосередньо або через обрані ними органи.

Важливим інструментом формування фінансово спроможних територіальних громад є фінансова децентралізація, яка передбачає процес розподілу функцій, повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності між

центрального і місцевими рівнями управління і спрямована на концентрацію ресурсів на місцевому рівні управління та підвищення ефективності їх використання. Досягнення реальної фінансової спроможності і самодостатності територіальних громад дозволить забезпечити належне виконання покладених на них функцій і перенести основну вагу управлінського процесу на місцевий рівень.

Для створення спроможних громад в Україні визначено механізм об'єднання дрібних громад в самодостатні на основі прийнятого законодавства. Починаючи з 2014 р. в Україні зроблено суттєві кроки зі створення законодавчого забезпечення реформування територіальної організації влади, насамперед у питаннях розвитку місцевого самоврядування, створення фінансово спроможних територіальних громад, фінансової децентралізації. Перші об'єднані територіальні громади (ОТГ) з'явилися в Україні після місцевих виборів 25 жовтня 2015 р. У 2015 р. сформовано на основі добровільного об'єднання сільських, селищних та міських рад 159 ОТГ. Динаміку їх формування за період 2015–2018 років розглянуто в табл. 2.11.

Таблиця 2.11 – Динаміка формування ОТГ в Україні за 2015–2018 рр. [62].

| Показники | Роки | | | |
|--|-------|------|-------|-------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Кількість ОТГ | 159 | 366 | 665 | 806 |
| Кількість жителів в ОТГ, млн осіб | 1,4 | 3,2 | 5,7 | 9,0 |
| Середня чисельність населення однієї ОТГ | 8795 | 8474 | 8464 | 15780 |
| Площа ОТГ, тис. кв. км. | 36,9 | 89,2 | 166,9 | 209,6 |
| Кількість територіальних громад, що утворили ОТГ | 816 | 1784 | 3180 | 4010 |
| Кількість необ'єднаних територіальних громад | 10136 | 9168 | 7771 | 6942 |

З таблиці видно, що на кінець 2018 р. створено 782 ОТГ, що більше у 4,9 рази у порівнянні з 2015 р. Лідерами зі створення ОТГ є області: Дніпропетровська – 63, Житомирська – 55, Черкаська – 55, найменша кількість ОТГ в Закарпатській – 6 та Донецькій – 16. Кількість населення, яке мешкало на території ОТГ, становило 9,0 млн осіб, або 25,5% від загальної кількості

населення України, що у 6,4 раза більше, ніж у 2015 році. Суттєво зросла середня чисельність населення (79,4%.) однієї ОТГ, що пояснюється приєднанням громад до міст обласного значення.

Загальна площа всіх ОТГ займає 37,6 % площі України, в той час, як цей показник у 2015 році становив всього 6%. Найбільші площі зайняті під ОТГ у Житомирській (63,8 %), Дніпропетровській (56,7 %), Чернігівській (55,8 %), Запорізькій 63,9 % областях; найменша площа – у Закарпатській (4,8%). Перевагою розширення території під ОТГ є можливість збільшити надходження до місцевого бюджету.

Фінансові ресурси ОТГ складаються із власних доходів і коштів, переданих з державного бюджету. Власні доходи ОТГ 2018 р. зросли на 62,1% до 20,9 млрд грн порівняно з 2017 р. (рис. 2.11).

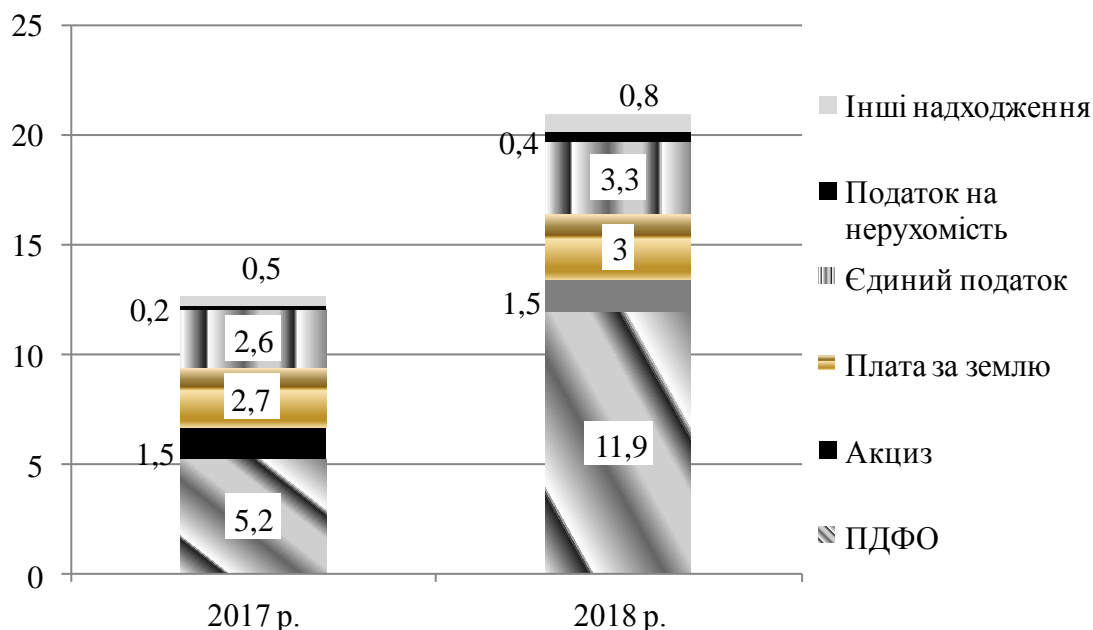


Рис. 2.11 – Власні доходи 665 ОТГ за 2017-2018 рр., млрд грн.

Для зіставності показників порівняння здійснено лише щодо 665 ОТГ, які функціонували в 2017-2018 рр., виходячи з наявних даних, без ОТГ, які почали функціонувати 2018 р. Власні доходи включають: відрахування від загальнодержавних податків і зборів (податку з доходів фізичних осіб

(надходження від якого забезпечують майже 57% усіх власних доходів ОТГ), акцизів, рентних платежів та ін.), надходження від місцевих податків і зборів (єдиного податку, податку на майно, плати за землю, туристичного збору тощо) та інші надходження (штрафи, кошти від відчуження комунального майна, гранти і т. ін.).

Другу частину доходів ОТГ становлять кошти, які безпосередньо і безоплатно передають об'єднаним територіальним громадам з державного бюджету у вигляді дотацій і субвенцій. Ці кошти йдуть на розвиток ОТГ і фінансування освіти, медицини, соціального захисту. Частка переданих з держбюджету коштів здебільшого коливається в межах 65–75% загальних доходів ОТГ. Основна відмінність дотацій від субвенцій – відсутність обмежень щодо напрямів їх використання, тимчасом як субвенції мають чітко визначені напрями використання. Дотації отримують з держбюджету (базова, стабілізаційна) або передають до держбюджету (реверсна), виходячи з того, наскільки бюджет конкретної ОТГ податкоспроможний порівняно з аналогічним середнім показником за всіма місцевими бюджетами країни. Дотації здебільшого скеровують для фінансування поточних потреб місцевої громади. За даними аналізу фінансових показників діяльності ОТГ за 9 місяців 2018 року, із 665 ОТГ три з чотирьох ОТГ були дотаційними (тобто отримували базову дотацію з держбюджету), 16% усіх ОТГ – «заможними» (тобто перераховували частину коштів у вигляді реверсної дотації до держбюджету), а в 9% усіх ОТГ податкоспроможність бюджетів коливалася в межах середньоукраїнського показника (вони не отримували базової дотації з держбюджету і не перераховували реверсної дотації до держбюджету).

Найвагомішими/«найдорожчими» субвенціями, які виділяють з державного бюджету на розвиток ОТГ, були і залишаються: субвенція на будівництво, реконструкції, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення; субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій; субвенція на формування інфраструктури ОТГ; субвенція на реалізацію заходів,

спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості, та деякі інші. Крім того, з держбюджету передають місцевим бюджетам освітню та медичну субвенції, субвенцію на виплату допомоги малозабезпеченим сім'ям, субвенцію на надання пільг і житлових субсидій населенню на оплату природного газу тощо.

Структура ОТГ за дотаційністю у 2018 р. мала такий вигляд рис. 2.12.

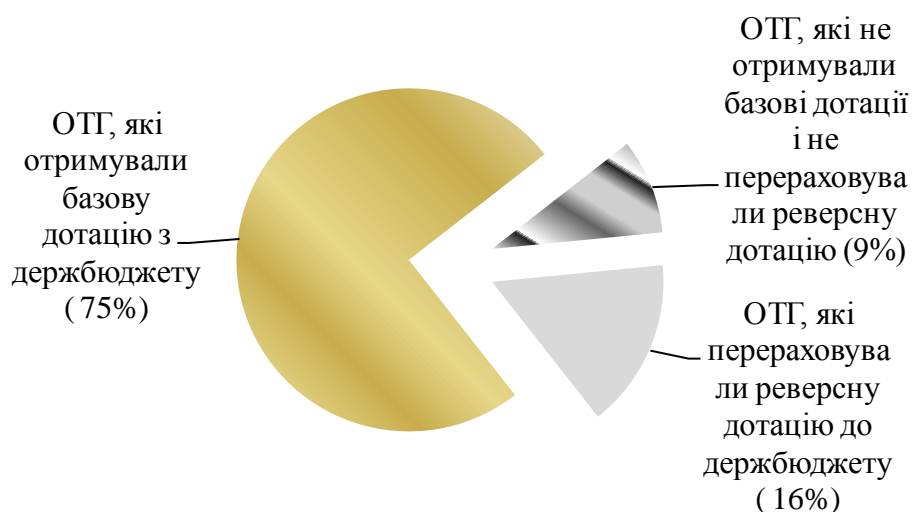


Рис. 2.12 – Структура ОТГ за дотаційністю у 2018 р., %

Сума державної фінансової підтримки розвитку територіальних громад, тобто субвенцій, які скеровували на розвиток ОТГ, за 2015-2018 рр. зросла в 4,7 рази, перевищивши 17 млрд грн. у 2018 р. Однак темпи формування нових ОТГ випереджають темпи збільшення обсягу коштів, які виділяють з держбюджету на підтримку їхнього розвитку. Це спричиняє нерівність умов розвитку ОТГ, які утворені у 2015-2016 рр., і тих, які утворені пізніше.

Реформа децентралізації триває, щоправда, суттєво відстає від урядового графіка, оскільки на початок 2019 р. створено тільки дві третини запланованих ОТГ, якими охоплено лише третину території країни. Тому навряд чи до місцевих виборів-2020 вся територія України буде покрита ОТГ, як планувалося на початку реформи.

Що ж до підвищення спроможності та самодостатності громад, то для багатьох ОТГ – тих, які не мають на своїй території великого бізнесу – воно

може бути реалізовано тільки через об'єднання (укрупнення) вже створених ОТГ між собою.

Висновки до розділу 2

Дохідна частина державного бюджету у 2018 р. формувалася під впливом досить повільного економічного зростання, на яке негативний вплив справляли слабкий внутрішній попит, низька інвестиційна активність та випереджаюче зростання імпорту.

Доходи державного бюджету України (з урахуванням трансфертів) у 2018 р. склали 928,1 млрд грн, що на 134,7 млрд грн або на 17,0 % більше відповідного показника 2017 р. (793,4 млрд грн) і на 10,1 млрд грн або на 1,1% більше затвердженого показника (918,0 млрд грн). Доходи загального фонду становили 833,6 млрд грн, спеціального фонду – 94,5 млрд грн.

Аналізуючи систему перерозподілу дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів у 2016-2018 рр. 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 невластивих їм повноважень, які були передані державою в 2017-2018 рр. без фінансового забезпечення.

За 2018 р. до місцевих бюджетів надійшло 263,5 млрд грн (без урахування міжбюджетних трансфертів), що на 34 млрд грн, або на 14,81% більше ніж у 2017 р. Порівняно з 2017 р. на 0,4 відс. пункти зменшилася питома вага доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету і становила 22,2%.

Виконання планових показників доходів місцевих бюджетів становило 105,4% (за загальним фондом – 102,8%, за спеціальним фондом – 131,6%) та забезпечено за зведеними бюджетами майже всіх областей. Резервом наповнення доходів місцевих бюджетів є податковий борг, обсяг якого перед

місцевими бюджетами на 01.01.2019 р. становив 9,1 млрд грн (зріс на 29,3%).

За 2018 р. місцеві бюджети виконані з дефіцитом в обсязі 8,5 млрд грн, у цьому ж році з державного бюджету до місцевих бюджетів надійшло 298,9 млрд грн трансфертів, що становило 99% бюджетних призначень (98,1% уточненого плану), у т. ч. дотацій – 25,2 млрд грн (100% бюджетних призначень), субвенцій – 273,8 млрд грн, або 99% бюджетних призначень (97,9% уточненого плану). Загальний обсяг наданих трансфертів місцевим бюджетам, порівняно з 2017 р., збільшився на 26,3 млрд грн, або на 9,7%

Сума державної фінансової підтримки розвитку територіальних громад (зокрема і ОТГ, які функціонують) – субвенцій, які скеровували на розвиток, та деяких інших розвиткових фінінструментів – за період 2015–2018 рр. зросла в 4,7 рази і 2018 р. перевищила 17 млрд грн. Однак темпи формування нових ОТГ випереджають темпи збільшення обсягу коштів, які виділяють з держбюджету на підтримку їхнього розвитку. Це спричиняє до нерівності умов розвитку тих ОТГ, які утворено в 2015–2016 рр., і тих, які утворено пізніше.

3 ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

3.1 Формування ефективної системи горизонтального вирівнювання обласних бюджетів у системі міжбюджетних відносин

Реформування державної політики в Україні у сфері місцевого самоврядування відбувається у напрямі децентралізації, що передбачає передачу повноважень та фінансових ресурсів від Уряду до органів місцевого самоврядування. Відповідно до задекларованої політики децентралізації, одним з її завдань було визначено: «створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень».

Одним із ключових питань бюджетної політики є створення ефективної моделі побудови місцевих бюджетів (до яких належать також обласні, районні бюджети та бюджети міст), оскільки механізм міжбюджетних відносин впливає на добробут населення. Дані останніх років свідчать про зростання кількості місцевих бюджетів (1288 у 2018 р., 793 у 2016 р.) і зменшення районних бюджетів (450 у 2018 році, 461 у 2016 році), що пов'язано з процесом децентралізації і створенням об'єднаних територіальних громад, які можуть формувати свої самостійні бюджети. Саме тому в умовах децентралізації виникає нова проблема оптимізації міжбюджетних відносин в частині реалізації бюджетів різних рівнів [1].

У цьому контексті актуальною стає проблема забезпечення горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в умовах децентралізації.

За роки незалежності в Україні сформовано механізм міжбюджетних відносин, до якого входять місцеві бюджети, трансферти, територіальні громади. Державний бюджет постійно взаємодіє з місцевими бюджетами (табл. 3.1).

Таблиця 3.1 – Кількість місцевих бюджетів, з якими здійснювалися взаємовідносини державного бюджету в 2015-2018 рр. [45]

| Назва бюджетів/Рік | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|-------|------|------|------|
| Місцеві бюджети, всього | 11800 | 793 | 998 | 1288 |
| Бюджети міст обласного значення | 223 | 148 | 148 | 148 |
| Бюджети об'єднаних територіальних (селищних) громад | 8799 | 159 | 366 | 665 |
| Районні бюджети | 2753 | 461 | 459 | 450 |
| Бюджети міста Києва | 25 | 25 | 25 | 25 |

При розподілі грошових коштів відбувається кругообіг: місцеві бюджети перераховують частину (або і повністю) відрахувань від державних податків і зборів до державного бюджету, що формує його доходи.

Саме тому централізація породжує певну залежність місцевих бюджетів від державного бюджету і призводить до проблеми пошуку оптимального розподілу доходів місцевих бюджетів. Дані для обласних бюджетів свідчать про зміни, що відбулися останніми роками в частині фінансового забезпечення обласних бюджетів, серед яких є такі: частка зарахування податку на доходи фізичних осіб зменшилася з 25% до 15%; запроваджено зарахування 10% податку на прибуток підприємств та 100% податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; частка зарахування рентної плати за спеціальне використання води зменшилася з 50% до 45%, рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення – з 50% до 25%. Поряд зі зміною пропорцій зарахування до обласних бюджетів загальнодержавних податків та зборів суттєві зміни відбулися у горизонтальному вирівнюванні, що набуває особливої актуальності у контексті утвердження положень бюджетної децентралізації [42].

Досвід горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів в Україні дозволяє зробити висновок про радикальне реформування системи міжбюджетних трансфертів у контексті бюджетної децентралізації.

До 2015 року в Україні чинною була система міжбюджетних трансфертів, що об'єднувала дотації вирівнювання; додаткові дотації на вирівнювання

фінансової забезпеченості місцевих бюджетів; субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; додаткові дотації на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, внаслідок надання пільг, встановлених державою; субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах; субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів); інші додаткові дотації та інші субвенції.

Питома вага дотацій вирівнювання у офіційних трансфертах місцевим бюджетам у 2007-2014 рр. становила близько 50% з коливаннями від 38,15 % у 2007 році до 55,32 % у 2010 році Важливість дотацій вирівнювання для фінансового забезпечення місцевих бюджетів підтверджується іншим відносним показником: питома вага дотацій вирівнювання у доходах місцевим бюджетам у 2007-2014 рр. становила близько 25% з коливаннями від 17,36% у 2007 році до 27,38 % у 2010 р.(рис. 3.1).

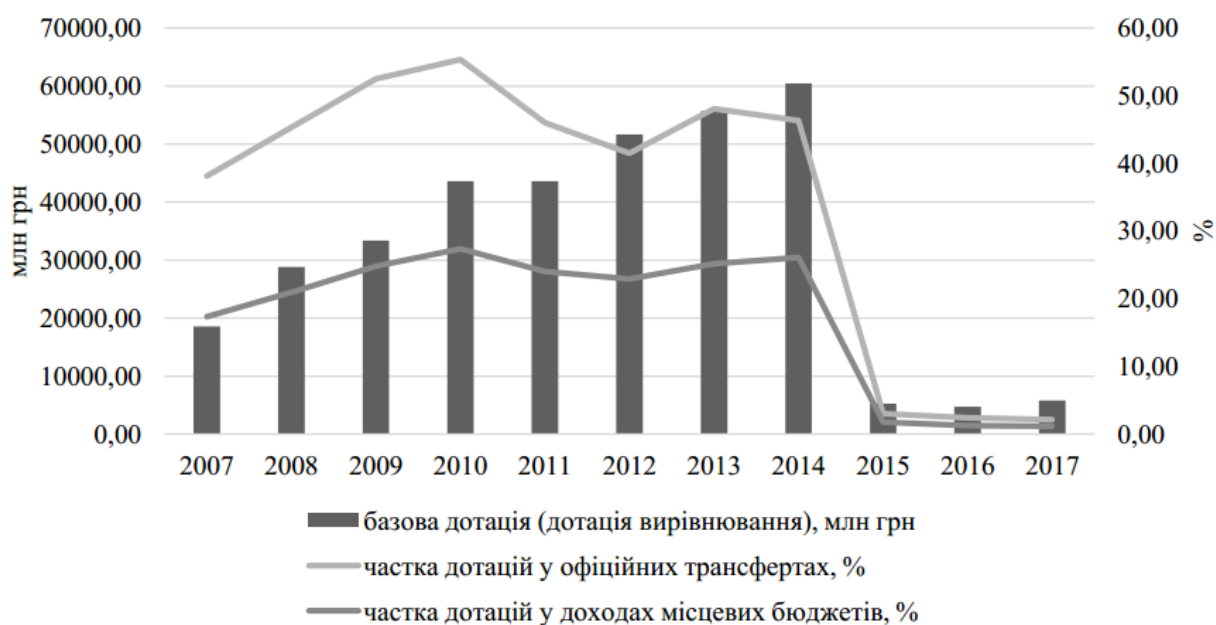


Рис. 3.1 – Динаміка обсягів горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів в Україні за допомогою дотації вирівнювання у 2007-2014 рр. та базової дотації у 2015-2017 рр. [45].

В структурі міжбюджетних трансферів найбільша питома вага припадала на дотації вирівнювання, тобто інструмент горизонтального вирівнювання. Дотації вирівнювання перерахувалися до бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя, районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, інших бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти.

Реалізація децентралізації відбувалася з одночасним реформування системи міжбюджетних трансферів, що полягало у формуванні наступного їх складу: базова дотація; субвенції (освітня, на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами, медична, на здійснення державних програм соціального захисту, на виконання інвестиційних проєктів, на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах тощо); реверсна дотація; додаткові дотації.

Таким чином, у 2007-2014 рр., що передували бюджетній децентралізації та реформі міжбюджетних трансферів, дотація вирівнювання була основним інструментом вирівнювання дохідної частини місцевих бюджетів за допомогою якого формувалося близько четвертої їх частини та близько половини офіційних трансфертів.

Фіскальним результатом реформування горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів стало зменшення його абсолютного обсягу у 11,5 разів (60480,78 млн грн у 2014 р. проти 5261,88 млн грн у 2015 р.), відносних показників у 15 разів (частка у офіційних трансфертах зменшилася з 46,3% у 2014 р. до 3,02% у 2015 р.; частка у доходах місцевих бюджетів – з 26,10% у 2014 р. до 1,79 % у 2015 р.). Порівняння складу міжбюджетних трансфертів у частині горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів свідчить не лише про трансформацію дотації вирівнювання у базову та реверсну дотації, а також

реформування фундаментальних та прикладних положень горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів.

У першу чергу, варто зазначити про застосування індексу податкоспроможності як основного критерію для горизонтального вирівнювання: значення індексу в межах 0,9-1,1 – вирівнювання не здійснюється; менше 0,9 – надається базова дотація; більше 1,1 – передається реверсна дотація. За даними про виконання обласних бюджетів в Україні у 2015-2018 рр. проведемо дослідження сучасного стану горизонтального вирівнювання.

За даними про виконання обласних бюджетів в Україні у 2015-2018 рр. проведемо дослідження сучасного стану горизонтального вирівнювання (табл. 3.2).

Аналіз обсягів горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в Україні у 2015-2018 рр. виявляє проблему нерівномірності такого вирівнювання. У 2015-2016 рр. базову дотацію отримували вісімнадцять з двадцяти чотирьох обласних бюджетів, проте у 2017-2018 рр. їх кількість зменшилася до сімнадцяти за рахунок виключення з переліку обласного бюджету Одеської області. Реверсна дотація передавалася до державного бюджету України у 2015 р. шістьма обласними бюджетами, що було максимальним значенням за досліджуваний період у 2016-2018 рр. – припинено вирівнювання обласного бюджету Донецької області, 2017 р. – обласного бюджету Одеської області, 2018 р. – обласного бюджету Львівської області. Запровадження тандему «базова дотація – реверсна дотація» для обласних бюджетів передбачає з одночасним перерахування базової дотації регіонам з низьким рівнем податкоспроможності, перерахування реверсної дотації регіонами з високим рівнем податкоспроможності. Особливістю фінансових потоків у системі горизонтального вирівнювання обласних бюджетів у першому році реалізації політики децентралізації стало покриття 48,83% базової дотації за рахунок реверсної дотації та, відповідно, 51,17% коштів Державного бюджету України. У 2016 р. за рахунок реверсної дотації

покривалося 61,64%, 2017 р. – 68,69%, 2018 р. – 70,42%. Таким чином, реформування горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в Україні призвело до перерозподілу коштів від одних регіонів до інших та нівелювання вимоги фінансової самостійності.

Таблиця 3.2. – Динаміка обсягів горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в Україні у 2015-2018 рр., млн грн [45]

| Обласний бюджет певної області | 2015 р. | 2016 р. | 2017 р. | 2018 р. |
|---|----------|---------|---------|----------|
| 1. Вінницька область | -72,81 | -46,10 | -41,48 | -27,46 |
| 2. Волинська область | -76,15 | -69,44 | -60,17 | -59,51 |
| 3. Дніпропетровська область | 325,28 | 392,05 | 453,34 | 359,29 |
| 4. Донецька область | 42,44 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 5. Житомирська область | -58,27 | -39,99 | -41,32 | -35,18 |
| 6. Закарпатська область | -115,79 | -99,51 | -106,14 | -125,86 |
| 7. Запорізька область | 14,97 | 40,87 | 81,30 | 209,70 |
| 8. Івано-Франківська область | -90,87 | -101,01 | -115,50 | -130,41 |
| 9. Київська область | 36,58 | 45,02 | 58,69 | 106,44 |
| 10. Кіровоградська область | -34,85 | -23,95 | -27,36 | -26,06 |
| 11. Луганська область | -24,82 | -15,13 | -21,54 | -96,52 |
| 12. Львівська область | -44,90 | -15,86 | -29,02 | 0,00 |
| 13. Миколаївська область | -33,12 | -34,82 | -25,78 | -6,39 |
| 14. Одеська область | -10,23 | -13,01 | 0,00 | 17,37 |
| 15. Полтавська область | 81,45 | 19,35 | 28,32 | 39,17 |
| 16. Рівненська область | -72,43 | -58,49 | -67,37 | -88,91 |
| 17. Сумська область | -8,46 | -13,02 | -16,05 | -2,12 |
| 18. Тернопільська область | -68,80 | -54,10 | -90,83 | -112,69 |
| 19. Харківська область | 4,52 | 12,24 | 2,81 | -11,99 |
| 20. Херсонська область | -76,98 | -61,24 | -70,73 | -79,81 |
| 21. Хмельницька область | -75,86 | -45,04 | -52,76 | -64,74 |
| 22. Черкаська область | -36,39 | -26,14 | -21,88 | -11,15 |
| 23. Чернівецька область | -87,72 | -77,94 | -96,84 | -126,82 |
| 24. Чернігівська область | -46,13 | -31,85 | -24,38 | -33,88 |
| 25. Всього обсяг базової дотації | -1034,59 | -826,65 | -909,15 | -1039,51 |
| 26. Всього обсяг реверсної дотації | 505,24 | 509,53 | 624,47 | 731,97 |
| 27. Сальдо горизонтального вирівнювання | -529,35 | -317,12 | -284,68 | -307,53 |

Примітка: від'ємне значення – базова дотація, додатне значення – реверсна дотація

Важливою проблемою сучасного стану горизонтального вирівнювання обласних бюджетів є нерівномірність горизонтального вирівнювання у розрахунку на душу населення (табл. 3.3).

Таблиця 3.3 – Динаміка обсягів горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в Україні у 2015-2018 рр., грн на 1 особу

| Обласний бюджет певної області | 2015 р. | 2016 р. | 2017 р. | 2018 р. |
|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| 1. Вінницька область | -45,41 | -28,90 | -26,20 | -17,50 |
| 2. Волинська область | -73,21 | -66,77 | -57,96 | -57,46 |
| 3. Дніпропетровська область | 99,37 | 120,57 | 140,48 | 111,31 |
| 4. Донецька область | 9,91 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 5. Житомирська область | -46,37 | -32,04 | -33,29 | -28,55 |
| 6. Закарпатська область | -92,13 | -79,21 | -84,51 | -100,26 |
| 7. Запорізька область | 8,48 | 23,32 | 46,76 | 121,75 |
| 8. Івано-Франківська область | -65,86 | -73,21 | -83,86 | -94,86 |
| 9. Київська область | 21,22 | 26,08 | 33,95 | 60,87 |
| 10. Кіровоградська область | -35,77 | -24,78 | -28,52 | -27,43 |
| 11. Луганська область | -11,20 | -6,88 | -9,83 | -44,62 |
| 12. Львівська область | -17,82 | -6,30 | -11,54 | 0,00 |
| 13. Миколаївська область | -28,46 | -30,08 | -22,43 | -5,60 |
| 14. Одеська область | -4,29 | -5,47 | 0,00 | 7,32 |
| 15. Полтавська область | 56,52 | 13,52 | 19,96 | 27,86 |
| 16. Рівненська область | -62,43 | -50,39 | -57,99 | -76,68 |
| 17. Сумська область | -7,54 | -11,72 | -14,56 | -1,94 |
| 18. Тернопільська область | -64,50 | -50,91 | -86,02 | -107,42 |
| 19. Харківська область | 1,66 | 4,53 | 1,05 | -4,48 |
| 20. Херсонська область | -72,18 | -57,73 | -67,09 | -76,33 |
| 21. Хмельницька область | -58,44 | -34,89 | -41,15 | -50,93 |
| 22. Черкаська область | -29,15 | -21,09 | -17,83 | -9,17 |
| 23. Чернівецька область | -96,73 | -85,95 | -107,01 | -140,34 |
| 24. Чернігівська область | -44,06 | -30,74 | -23,79 | -33,49 |
| 25. Максимальне значення | 99,37 | 120,57 | 140,48 | 121,75 |
| 26. Мінімальне значення | -96,73 | -85,95 | -107,01 | -140,34 |
| 27. Середнє значення | -27,43 | -21,21 | -22,14 | -22,83 |

Примітка: від'ємне значення – базова дотація, додатне значення – реверсна дотація.

За даними таблиці і за допомогою використання програмних пакетів MS Excel 2016 та SSPSS Statistics 17.0 нами проведено кластерний аналіз обласних бюджетів. За рівнем горизонтального вирівнювання у розрахунку на 1 особу застосовано метод Варда з нормалізованими значеннями евклідових відстаней у програмному забезпеченні StatGraphics Plus 5.0. Як результат такого аналізу виявлено, що сукупність даних про обсяги горизонтального вирівнювання обласних бюджетів у розрахунку на 1 особу слід вважати однорідною, що

підтверджується розрахованими значеннями коефіцієнт кореляції Пірсона.

Побудована дендрограма обласних бюджетів в Україні за обсягами горизонтального вирівнювання у 2015-2018 рр. дає змогу виявити чотири основних кластери (рис. 3.2).



Рис. 3.2 – Регіональний розподіл обласних бюджетів в Україні за обсягами горизонтального вирівнювання у 2015-2018 рр.

Згідно із результатами проведеного кластерного аналізу обласних бюджетів в Україні за обсягами горизонтального вирівнювання у 2015-2018 рр. сформовано чотири кластери:

I кластер об'єднує обласні бюджети, що одержували середні за розмірами обсяги базової дотації: обласні бюджети Вінницької, Житомирської, Чернігівської, Кіровоградської, Хмельницької, Миколаївської та Черкаської областей;

II кластер об'єднує обласні бюджети, що одержували найменші розміри базової дотації (бюджети Луганської та Сумської областей) або змінювали напрями горизонтального вирівнювання (бюджети Донецької, Харківської, Одеської та Львівської областей);

III кластер об'єднує обласні бюджети, що одержували максимальні за

розмірами обсяги базової дотації: обласні бюджети Волинської, Рівненської, Херсонської, Івано-Франківської, Тернопільської, Закарпатської та Чернівецької областей. Найвищий рівень базової дотації був характерних для західних регіонів та затверджений Законом України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» їх розмір перевищував 100 грн на одну особу.

IV кластер об'єднує обласні бюджети, що перераховували реверсну дотацію до Державного бюджету України: обласні бюджети Дніпропетровської, Запорізької, Київської та Полтавської областей.

Лідерство за розмірами перерахованої реверсної дотації у 2015-2017 рр. незмінно належало Дніпропетровській області.

Систематизація і аналіз фактичних показників дає змогу зробити висновок, що чинна система горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в Україні є неоптимальною: по-перше, вона є неефективною за критерієм фіскальної ефективності; по-друге, вона суперечить утвердженню бюджетної децентралізації, оскільки у 2015 р. всі без виключення обласні бюджети були учасниками горизонтального вирівнювання.

На нашу думку, існує потреба у вдосконаленні горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в умовах децентралізації. З цих позицій ми пропонуємо розв'язання наведеної проблеми за допомогою удосконалення системи аналітичного забезпечення і моніторингу міжбюджетних відносин і пропонуємо відповідні напрями удосконалення горизонтального вирівнювання обласних бюджетів:

- напрям 1 щодо визначення індексу горизонтального вирівнювання;
- напрям 2 щодо постійності індексів у разі малих відхилень і тривалістю до трьох років;
- напрям 3 щодо інтервалів значення індексу горизонтального вирівнювання.

Розглянемо наведену пропозицію більш детально.

Напрямок 1. Зміна базового показника для визначення підстави застосування горизонтального вирівнювання обласних бюджетів. Основним

недоліком чинної системи горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в Україні є застосування двох індексів податкоспроможності, окремо за податком на доходи фізичних осіб (*ІПДФО*), окремо за податком на прибуток підприємств приватного сектору економіки (*ІППриб*). Суперечливості горизонтального вирівнювання виникають у випадках набуття індексами податкоспроможності суперечливих значень. Лише у 2018 році для дев'яти обласних бюджетів значення індексів податкоспроможності мали суперечливі значення: Вінницька область (*ІПДФО* = 0,933, *ІППриб* = 0,611), Житомирська область (*ІПДФО* = 0,904, *ІППриб* = 0,424), Кіровоградська область (*ІПДФО* = 1,000, *ІППриб* = 0,448), Миколаївська область (*ІПДФО* = 1,081, *ІППриб* = 0,807), Одеська область (*ІПДФО* = 1,070, *ІППриб* = 1,294), Полтавська область (*ІПДФО* = 1,317, *ІППриб* = 0,691), Харківська область (*ІПДФО* = 1,071, *ІППриб* = 0,829), Черкаська область (*ІПДФО* = 0,933, *ІППриб* = 0,748), Чернігівська область (*ІПДФО* = 0,925, *ІППриб* = 0,351). У ЄС для таких цілей застосовують валовий регіональний продукт на душу населення. Дискусії про застосування валового регіонального продукту мають місце у вітчизняній фаховій економічній літературі. Індекс горизонтального вирівнювання (*ІГВ*) доцільно розраховувати як відношення валового регіонального продукту на душу населення до валового внутрішнього продукту на душу населення в Україні.

$$ІГВ = \frac{\text{Валовий регіональний продукт на душу населення}}{\text{Валовий внутрішній продукт на душу населення}} \quad (3.1)$$

Запровадження єдиного базового показника (індексу горизонтального вирівнювання) ліквідує існуючу суперечливість та система горизонтального вирівнювання відповідатиме вимогам обґрунтованості, публічності, прозорості.

Напрямок 2. Запровадження горизонтального вирівнювання обласних бюджетів з незмінними значеннями індексу на три роки, що відповідатиме

вимогам середньострокового бюджетного планування та сталого розвитку регіонів. Зміна значення індексу горизонтального вирівнювання, на нашу думку, можлива у випадку його відхилення на 15 %, оскільки саме таке граничне значення застосовується у сучасній практиці бюджетного менеджменту України

Напрямок 3. Розширення меж інтервалу значення індексу горизонтального вирівнювання для обласних бюджетів, коли вирівнювання не відбувається. Чинні межі становлять 0,9-1,1 проте вважаємо даний інтервал недостатнім для стимулювання економічної активності та інвестиційної привабливості регіонів. У короткостроковій перспективі рекомендовано збільшити меж інтервалу індексу горизонтального вирівнювання до 0,8-1,2, середньостроковій –0,75-1,25. За даними Державної служби статистики України про динаміку валового регіонального продукту визначимо перспективи горизонтального вирівнювання відповідно до запропонованого у нашому дослідженні індексу (рис. 3.3).



Рис. 3.3 – Перспективний регіональний розподіл обласних бюджетів в Україні за напрямами горизонтального вирівнювання

Формування бюджетної політики України в сучасних умовах вимагає врахування впливу процесів децентралізації на оптимальність міжбюджетного

фінансового забезпечення регіонів України.

Отже, в процесі дослідження виявлено нерівномірність використання горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в Україні у 2015-2018 рр. На основі критерію розподілу за обсягами базової дотації виявлено чотири кластери. Запропоновано удосконалення системи аналітичного забезпечення і моніторингу міжбюджетних відносин. Напрямами удосконалення горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в Україні є: запровадження індексу горизонтального вирівнювання для визначення підстави застосування горизонтального вирівнювання обласних бюджетів; незмінність підходів до горизонтального вирівнювання на три роки, що відповідатиме вимогам середньострокового бюджетного планування та сталого розвитку регіонів; розширення меж інтервалу значення індексу горизонтального вирівнювання для обласних бюджетів, коли вирівнювання не відбувається до 0,8-1,2 у короткостроковій перспективі, 0,75-1,25 – середньостроковій.

3.2 Напрями вдосконалення бюджетної політики регіонів

Проведені дослідження процесів формування та реалізації бюджетної політики регіонів України дали змогу стверджувати, що, попри чималі зусилля урядів, за останні роки в Україні, на жаль, не вдалося сформувати цілісного бачення бюджетної політики, яка би сприяла економічному зростанню, а отже, і розвитку регіонів України, хоча питанням її удосконалення приділялось чимало уваги. Так, визначальною подією, в контексті зазначеного, було прийняття нової редакції Бюджетного кодексу України (2010 р.), однак відсутність стратегії реформування бюджетної системи призвела до непослідовних змін кодексу, низького рівня виконання чинних норм, а отже, і дезорганізації самої бюджетної системи.

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні закладено фундамент для реформи місцевого

самоврядування [49].

Головним документом, що визначає державну регіональну політику на середньострокову перспективу, є «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року», яка, на превеликий жаль, до цього часу не зайняла ключового місця в ієрархії стратегічних документів України, рівно як і Закон України «Про засади державної регіональної політики». Починаючи з 2015 року в Україні діє Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», метою якої є впровадження європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Серед визначених Стратегією 62 реформ та програм безпосереднє відношення до бюджетної політики мають «Децентралізація та реформа державного управління» та «Реформа регіональної політики» (за вектором відповідальності) [51].

Серед очікуваних результатів від реалізації реформ, які мають відношення до бюджетної політики, визначено [71]:

- відхід від централізованої моделі управління в державі;
- забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні;
- реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування;
- принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування;
- підвищення прозорості управління публічними фінансами й ефективності їх розподілу і витрачання.

Означені імперативи, які декларуються, мають дещо поверхневий характер, бракує конкретних завдань і засобів їх вирішення.

На наш погляд, пріоритетними напрямками нової бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів повинно стати:

- нарощення внутрішнього потенціалу соціально-економічного розвитку регіонів на засадах фінансової децентралізації;
- бюджетне стимулювання конкурентних переваг економіки регіонів;

– скорочення територіальних асиметрій у бюджетному забезпеченні розвитку регіонів і рівномірний доступ населення до якісних публічних послуг.

Новітні підходи до формування та реалізації бюджетної політики розвитку регіонів повинні сприяти [66]:

– розкриттю потенціалу розвитку регіонів на засадах фінансової децентралізації та реалізації внутрішнього потенціалу економічного зростання (саморозвиток, ендогенно-орієнтований розвиток);

– удосконаленню міжбюджетних відносин;

– розширенню повноважень органів місцевого самоврядування;

– зближенню результатів діяльності економіки регіону до потреб громади.

В межах концепції важливою умовою удосконалення бюджетної політики на регіональному рівні стає розвиток громадянського суспільства, самоорганізація населення, державно-приватне партнерство, соціальна відповідальність за нарощування сукупного соціального капіталу, залучення та участь населення в прийнятті управлінських рішень, які торкаються їхніх інтересів на різних рівнях і в різних сферах життєдіяльності.

Забезпечення бюджетної незалежності та фінансової автономії місцевих бюджетів (фінансова самодостатність), розширення їх дохідної бази, децентралізація видаткових повноважень і чіткий розподіл компетенцій за принципом субсидіарності, а також запровадження нового механізму бюджетного регулювання неможливо без залучення компетентної громадської думки до управління та контролю за фінансами територій. В рамках запропонованого підходу бюджетна політика повинна бути розроблена відповідно до Законів України, бюджетного та податкового законодавства, базуватися на стратегічних орієнтирах регіонального розвитку, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» та регіональних стратегіях соціально-економічного розвитку.

В рамках запропонованого концептуального підходу визначено нові

стратегічні цілі реалізації бюджетної політики розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації з чіткими завданнями для їх досягнення, а саме:

- підвищення фінансової самодостатності регіонів, розширення стабільних джерел доходів місцевих бюджетів, створення сприятливих умов для саморозвитку;

- посилення дієздатності органів місцевого самоврядування в забезпеченні ендогенно-орієнтованого соціально-економічного розвитку регіонів;

- передбачення та збалансованість місцевих бюджетів, ефективне використання бюджетних коштів;

- забезпечення високої якості суспільних послуг і максимальне їх наближення до населення.

Забезпечити досягнення підвищення фінансової самодостатності регіонів, реалізуючи такі завдання:

- нарощення власних фінансових ресурсів ОМС;

- збільшення частки місцевих податків (та податкових надходжень) в доходах місцевих бюджетів;

- створення сприятливих умов для активізації підприємницької діяльності з метою нарощення власного фінансового потенціалу регіону вдосконалення системи міжбюджетних відносин;

- покращення управління місцевими запозиченнями (боргами).

Реалізація бюджетної політики на регіональному рівні задля досягнення посилення дієздатності органів місцевого самоврядування може бути забезпечена виконанням таких завдань:

- завершення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади та децентралізації влади в Україні;

- вдосконалення процесів управління комунальною власністю;

- формування чіткої системи повноважень між органами управління різних рівнів;

- перехід до двоступеневої бюджетної моделі взаємовідносин державного бюджету з місцевими;

- завершення реформи фінансової децентралізації.

Досягнення забезпечення передбачення та збалансованість місцевих бюджетів потребує концентрації зусиль на підвищення ефективності використання бюджетних коштів; забезпечення належного контролю за використанням бюджетних коштів і запровадження ПЦМ бюджетування для всіх місцевих бюджетів; підвищення відкритості та прозорості бюджетного процесу.

Для досягнення забезпечення високої якості суспільних послуг і максимальне їх наближення до населення необхідним є виконання таких завдань:

- належне фінансування делегованих повноважень;

- запровадження стандартів суспільних послуг;

- підвищення дієвості системи фінансування якісних суспільних послуг замість утримання установ.

Безумовно, що поглиблення реформи фінансової децентралізації здатне посилювати ризики реалізації бюджетної політики розвитку регіонів.

Серед можливих ризиків, які можуть завадити виконанню досягненню стратегічних цілей, можна виділити:

- несвоєчасне прийняття відповідних нормативно-правових актів;

- недостатня спроможність ОМС здійснювати якісне бюджетне планування на середньострокову перспективу;

- небажання головних розпорядників бюджетних коштів змінювати підходи до формування бюджету та публічного звітування;

- посилення асиметрій у соціально-економічному розвитку територій, а отже, і забезпеченні суспільними послугами;

- можливі конфлікти між центральною владою та регіональними ОМС через владні повноваження, фінансові та матеріальні ресурси;

- нераціональний вибір бюджетних пріоритетів;

- необґрунтовані управлінські рішення щодо вибору інструментів реалізації бюджетної політики та розвитку регіонів;
- корупційні ризики;
- відсутність політичної волі для впровадження непопулярних ініціатив;
- погіршення управління соціально-економічним розвитком ОТГ через низьку компетенцію службовців місцевого самоврядування.

Вдосконаленню бюджетної політики розвитку регіонів України в умовах поглиблення реформи фінансової децентралізації, а отже, і зміцненню самостійності місцевих бюджетів і розширенню їх фінансової спроможності сприятиме: вдосконалення адміністрування податку на доходи фізичних осіб і майнового податку, перехід на середньострокове бюджетне планування; інвентаризація державних цільових програм та приведення їх у відповідність до наявних фінансових ресурсів, запровадження постійного моніторингу ефективності використання бюджетних коштів та діяльності головних розпорядників і розпорядників нижчого рівня.

Вирішення проблем оптимізації системи міжбюджетних відносин в умовах розширення фінансової самостійності місцевого самоврядування можна забезпечити шляхом чіткого розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування; вдосконалення вирівнювання за доходами. В частині вдосконалення нормативно-правового забезпечення бюджетної політики слід унормувати стратегічні документи, посилити прозорість і відкритість бюджетного процесу на місцевому рівні, вдосконалити систему соціальної підтримки населення [27].

У зв'язку із переходом на середньострокове планування бюджетів було б доречно запровадити такий документ, як «Бюджетна стратегія регіону», яка б затверджувалася на перспективу, містила б кількісні індикатори соціально-економічного розвитку регіону, залежно від зміни яких могла б корегуватися.

Необхідність розроблення цього стратегічного документа на регіональному рівні пояснюється реформуванням фінансових основ ОМС, які,

своєю чергою, формують підґрунтя для середньо та довгострокового планування місцевих бюджетів. Попри відсутність у чинних нормативних актах України терміна «бюджетна стратегія регіону», видається, що його запровадження дозволило б зняти низку питань, пов'язаних із інвестиційними ризиками, діловою активністю в регіоні, реалізацією інноваційних проектів тощо.

Така бюджетна стратегія повинна:

- узгоджуватися зі стратегією соціально-економічного розвитку регіону;

- часовий діапазон передбачення повинен збігатися із стратегією розвитку регіону;

- має містити різні сценарії розвитку (можуть відрізнятися темпами розвитку економіки регіону, інвестиційною активністю тощо), показники стійкості бюджету;

- включати передбачення доходів і видатків місцевих бюджетів; містити бачення щодо вирішення завдань соціально-економічного розвитку регіону, в процесі реалізації бюджетної політики та враховувати специфіку регіону.

Бюджетну стратегію регіону доцільно вибудовувати в розрізі таких складових, як: політика доходів політика видатків, політика у сфері міжбюджетних відносин, політика у сфері управління місцевими запозиченнями, відповідно визначення заходів для досягнення цілей слід здійснювати за цими ж напрямками (рис. 3.4).

Основою середньострокових прогнозів бюджетної стратегії повинні слугувати регіональні стратегії соціально-економічного розвитку та регіональні програми розвитку. Особливістю розроблення бюджетної стратегії є прогнозування очікуваних доходів, видатків, дефіциту (профіциту) на перспективу. Адже чіткі та максимально точні оцінки сприятимуть вдосконаленню бюджетного процесу на регіональному рівні. Залежно від економічної активності в регіонів можна розробляти різні сценарії бюджетної

стратегії.

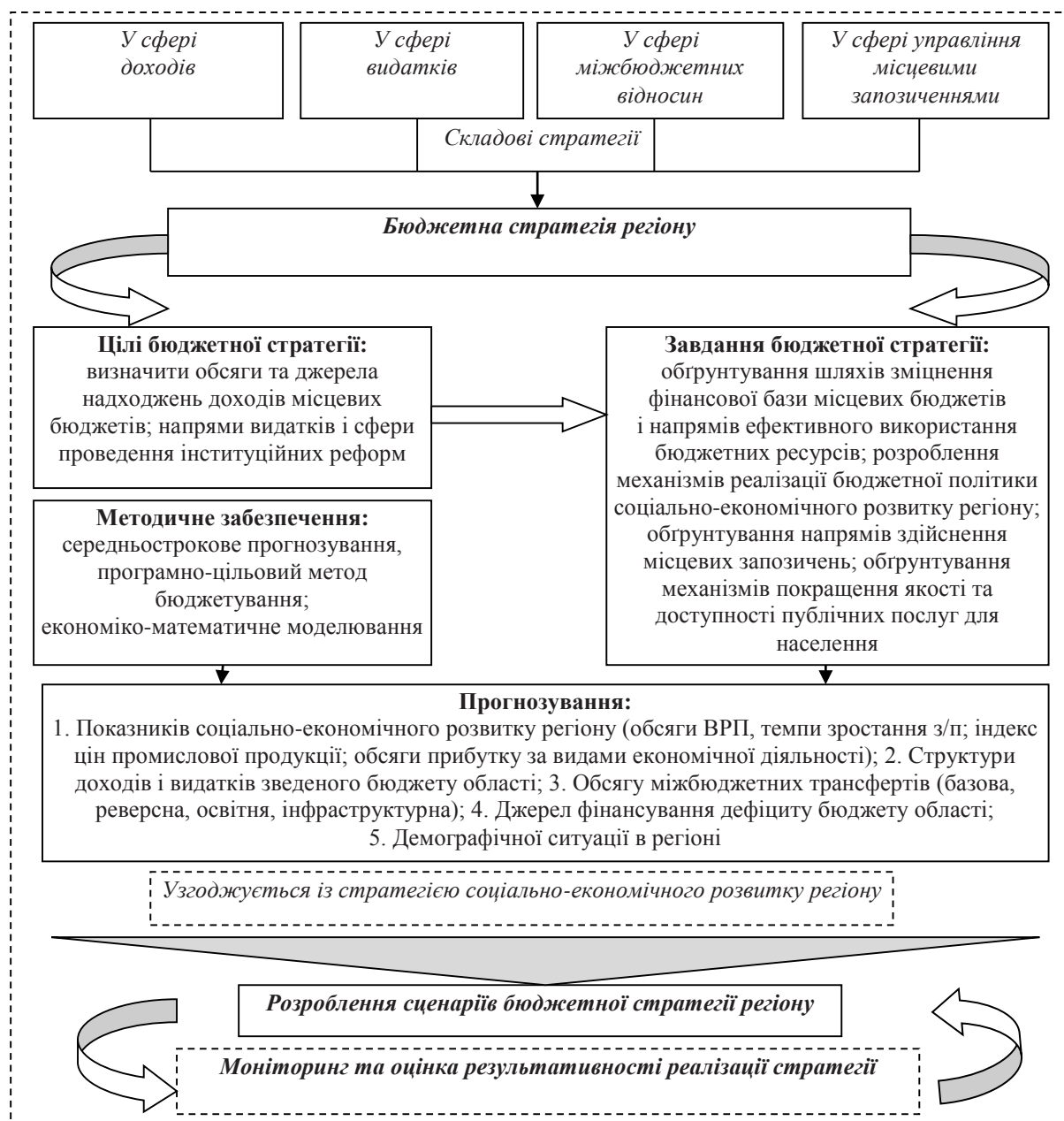


Рис. 3.4 – Основи формування бюджетної стратегії регіону

Наприклад, консервативний сценарій можливий для регіонів-реципієнтів. Для такого сценарію характерно стабільно-постійні обсяги доходів місцевих бюджетів регіону, незначне зниження конкурентоздатності підприємств регіону, відсутність масштабних інвестиційних проєктів, орієнтування на безперебійне фінансування соціальних видатків.

Зрозуміло, що така бюджетна політика не орієнтована на розвиток

регіонів, а тому не може бути довгостроковою.

Натомість інноваційний сценарій розвитку бюджетної стратегії, за своєю ідеологією, передбачає зростаюче фінансування програм соціально-економічного розвитку регіону в силу структурних зрушень в економіці регіону. Зростання капітальних інвестицій, активний розвиток високотехнологічної сфери тощо.

За таких умов бюджетна політика вирізняється збалансованістю та стійкістю, достатнім обсягом коштів для фінансування власних і делегованих повноважень. Інноваційний сценарій дає змогу, не змінюючи підходи до формування та реалізації бюджетної політики, забезпечувати фінансування пріоритетів соціально-економічного розвитку регіону. Інший сценарій бюджетної стратегії регіону – цільовий. За такого сценарію бюджетна політика орієнтована на забезпечення пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку регіону та стимулювання ОМС до нарощування власної ресурсної бази. Йдеться про активну бюджетну політику в довгостроковій перспективі. Кінцева мета бюджетної стратегії регіону за цим сценарієм повинна лежати в площині створення умов для досягнення довгострокової стійкості та збалансованості місцевих бюджетів, а також забезпечення соціально-економічного розвитку регіону на довготривалу перспективу.

Для цього доцільно закріпити орієнтири реалізації бюджетної політики регіону (обсяги розподілу бюджетних ресурсів на розвиток, на забезпечення фінансової стійкості, гранично допустимий обсяг дефіциту бюджету тощо). Для якомога ширшої реалізації пріоритетів розвитку регіонів (визначені в Державній стратегії регіонального розвитку), безумовно, слід підвищувати якісний рівень функціонування бюджетної політики шляхом запровадження середньострокового бюджетного планування в розрізі головних розпорядників бюджетних коштів; бюджетних програм; удосконалювати методологію програмно-цільового планування бюджету, ну і, що не менш важливо, застосовувати дієві підходи до управління бюджетними коштами.

Окрім виконання поточних завдань, бюджетна стратегія регіону повинна задавати вектор і динаміку змін видатків бюджету на розвиток. Безумовно, що фактичні показники виконання бюджетної стратегії піддаються постійному моніторингу та порівнянню з плановими.

Відповідальність за виконання та розроблення «Бюджетної стратегії регіону» доцільно покласти на регіональні органи управління (ОДА та департаменти фінансів і економіки ОДА).

Таким чином, запропоновані концептуальні засади формування та реалізації бюджетної політики розвитку регіонів України в умовах поглиблення реформи фінансової децентралізації, що базуються на ефективному управлінні власним фінансовим потенціалом, передбачають виокремлення критеріїв розвитку регіону (самодостатності, саморганізації, самоуправління), принципів (субсидіарності, відкритості прозорості, самостійності, ефективності, пріоритетності і послідовності), механізмів реалізації і спрямовані на досягнення стійких темпів зростання економіки регіонів і підвищення соціальних стандартів життя населення.

Визначені пріоритети реалізації бюджетної політики мають спрямовуватись на: створення сприятливих умов для досягнення стійких темпів економічного зростання; сприяння нарощенню внутрішнього фінансового потенціалу регіону; посилення ролі органів місцевого самоврядування в забезпеченні сталого розвитку регіонів; забезпечення високої якості суспільних послуг та ефективне використання бюджетних коштів.

Активізація бюджетної політики потребує врахування комплексу заходів, що мають системний характер і здатні стимулювати соціально-економічний розвиток регіонів України.

Висновки до розділу 3

Одним із ключових питань бюджетної політики є створення ефективної

моделі побудови місцевих бюджетів (до яких належать також обласні, районні бюджети та бюджети міст), оскільки механізм міжбюджетних відносин впливає на добробут населення. В умовах децентралізації виникає нова проблема оптимізації міжбюджетних відносин в частині реалізації бюджетів різних рівнів.

Досвід горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів в Україні дозволяє зробити висновок про радикальне реформування системи міжбюджетних трансфертів у контексті бюджетної децентралізації.

Порівняння складу міжбюджетних трансфертів у частині горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів свідчить не лише про трансформацію дотації вирівнювання у базову та реверсну дотації, а також реформування фундаментальних та прикладних положень горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів. Особливістю фінансових потоків у системі горизонтального вирівнювання обласних бюджетів у першому році реалізації політики децентралізації стало покриття 48,83% базової дотації за рахунок реверсної дотації та, відповідно, 51,17% коштів Державного бюджету України. У 2016 р. за рахунок реверсної дотації покривалося 61,64%, 2017 р. – 68,69%, 2018 р. – 70,42%. Таким чином, реформування горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в Україні призвело до перерозподілу коштів від одних регіонів до інших та нівелювання вимоги фінансової самостійності.

Важливою проблемою сучасного стану горизонтального вирівнювання обласних бюджетів є нерівномірність горизонтального вирівнювання у розрахунку на душу населення. Побудована дендрограма обласних бюджетів в Україні за обсягами горизонтального вирівнювання у 2015-2018 рр. дозволила виявити чотири основних кластери.

На нашу думку, існує потреба у вдосконаленні горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в умовах децентралізації. З цих позицій ми пропонуємо розв'язання наведеної проблеми за допомогою удосконалення системи аналітичного забезпечення і моніторингу міжбюджетних відносин і пропонуємо відповідні напрями удосконалення горизонтального

вирівнювання обласних бюджетів:

- напрям 1 щодо визначення індексу горизонтального вирівнювання;
- напрям 2 щодо постійності індексів у разі малих відхилень і тривалістю до трьох років;
- напрям 3 щодо інтервалів значення індексу горизонтального вирівнювання.

Запровадження єдиного базового показника (індексу горизонтального вирівнювання) ліквідує існуючу суперечливість та система горизонтального вирівнювання відповідатиме вимогам обґрунтованості, публічності, прозорості.

Запропоновані концептуальні засади формування та реалізації бюджетної політики розвитку регіонів України в умовах поглиблення реформи фінансової децентралізації, що базуються на ефективному управлінні власним фінансовим потенціалом, передбачають виокремлення критеріїв розвитку регіону (самодостатності, саморганізації, самоуправління), принципів (субсидіарності, відкритості прозорості, самостійності, ефективності, пріоритетності і послідовності), механізмів реалізації і спрямовані на досягнення стійких темпів зростання економіки регіонів і підвищення соціальних стандартів життя населення.

ВИСНОВКИ

У сучасних умовах концентрації фінансових ресурсів на державному рівні при постійному дефіциті коштів місцевих бюджетів роль головного балансуєчого інструменту виконують міжбюджетні трансферти. 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.

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.

Бюджетне регулювання є інструментом вирівнювання бюджетів, оскільки впливає на соціально-економічний розвиток регіонів та на циклічний розвиток економіки країни загалом. Збалансування доходів та видатків місцевих бюджетів проводиться за допомогою особливих методів.

Під впливом проведення реформи децентралізації, адміністративно-територіальної реформи в моделі фінансового вирівнювання робиться акцент на фінансовому вирівнюванні бюджетів «за доходами» з використанням окремих інструментів вирівнювання «за видатками». Найвагоміші проблеми фінансового вирівнювання в сучасних умовах пов'язані з відповідністю перерозподілу ресурсів та повноважень між органами державної, регіональної та місцевої влади, стабільністю бюджетної політики держави та послідовністю законодавчих нововведень, обґрунтованістю рівня та порядку розрахунку

індексу податкоспроможності, що використовується для горизонтального бюджетного вирівнювання.

Дохідна частина державного бюджету у 2018 р. формувалася під впливом досить повільного економічного зростання, на яке негативний вплив справляли слабкий внутрішній попит, низька інвестиційна активність та випереджаюче зростання імпорту.

Доходи Державного бюджету України (з урахуванням трансфертів) у 2018 р. склали 928,1 млрд грн, що на 134,7 млрд грн або на 17,0 % більше відповідного показника 2017 р. (793,4 млрд грн) і на 10,1 млрд грн або на 1,1% більше затвердженого показника (918,0 млрд грн). Доходи загального фонду становили 833,6 млрд грн, спеціального фонду – 94,5 млрд грн.

Аналізуючи систему перерозподілу дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів у 2016-2018 рр. 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 невластивих їм повноважень, які були передані державою в 2017-2018 рр. без фінансового забезпечення.

За 2018 р. до місцевих бюджетів надійшло 263,5 млрд грн (без урахування міжбюджетних трансфертів), що на 34 млрд грн, або на 14,81% більше ніж у 2017 р. Порівняно з 2017 р. на 0,4 відс. пункти зменшилася питома вага доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету і становила 22,2%.

Виконання планових показників доходів місцевих бюджетів становило 105,4% (за загальним фондом – 102,8%, за спеціальним фондом – 131,6%) та забезпечено за зведеними бюджетами майже всіх областей. Резервом наповнення доходів місцевих бюджетів є податковий борг, обсяг якого перед місцевими бюджетами на 01.01.2019 р. становив 9,1 млрд грн (зріс на 29,3%).

За 2018 р. місцеві бюджети виконані з дефіцитом в обсязі 8,5 млрд грн.

у 2018 р. з державного бюджету до місцевих бюджетів надійшло 298,9

млрд грн трансфертів, що становило 99% бюджетних призначень (98,1% уточненого плану), у т. ч. дотацій – 25,2 млрд грн (100% бюджетних призначень), субвенцій – 273,8 млрд грн, або 99% бюджетних призначень (97,9% уточненого плану). Загальний обсяг наданих трансфертів місцевим бюджетам, порівняно з 2017 р., збільшився на 26,3 млрд грн, або на 9,7%

Сума державної фінансової підтримки розвитку територіальних громад (зокрема і ОТГ, які функціонують) – субвенцій, які скеровували на розвиток, та деяких інших розвиткових фінінструментів – за період 2015–2018 рр. зросла в 4,7 рази і 2018 р. перевищила 17 млрд грн. Однак темпи формування нових ОТГ випереджають темпи збільшення обсягу коштів, які виділяють з держбюджету на підтримку їхнього розвитку. Це спричиняє до нерівності умов розвитку тих ОТГ, які утворено в 2015–2016 рр., і тих, які утворено пізніше.

Досвід горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів в Україні дозволяє зробити висновок про радикальне реформування системи міжбюджетних трансфертів у контексті бюджетної децентралізації.

Порівняння складу міжбюджетних трансфертів у частині горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів свідчить не лише про трансформацію дотації вирівнювання у базову та реверсну дотації, а також реформування фундаментальних та прикладних положень горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів. Особливістю фінансових потоків у системі горизонтального вирівнювання обласних бюджетів у першому році реалізації політики децентралізації стало покриття 48,83% базової дотації за рахунок реверсної дотації та, відповідно, 51,17% коштів Державного бюджету України. У 2016 р. за рахунок реверсної дотації покривалося 61,64%, 2017 р. – 68,69%, 2018 р. – 70,42%. Таким чином, реформування горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в Україні призвело до перерозподілу коштів від одних регіонів до інших та нівелювання вимоги фінансової самостійності.

Важливою проблемою сучасного стану горизонтального вирівнювання обласних бюджетів є нерівномірність горизонтального вирівнювання у

розрахунку на душу населення. Побудована дендрограма обласних бюджетів в Україні за обсягами горизонтального вирівнювання у 2015-2018 рр. дозволила виявити чотири основних кластери.

На нашу думку, існує потреба у вдосконаленні горизонтального вирівнювання обласних бюджетів в умовах децентралізації. З цих позицій ми пропонуємо розв'язання наведеної проблеми за допомогою удосконалення системи аналітичного забезпечення і моніторингу міжбюджетних відносин і пропонуємо відповідні напрями удосконалення горизонтального вирівнювання обласних бюджетів:

- напрям 1 щодо визначення індексу горизонтального вирівнювання;
- напрям 2 щодо постійності індексів у разі малих відхилень і тривалістю до трьох років;
- напрям 3 щодо інтервалів значення індексу горизонтального вирівнювання.

Запровадження єдиного базового показника (індексу горизонтального вирівнювання) ліквідує існуючу суперечливість та система горизонтального вирівнювання відповідатиме вимогам обґрунтованості, публічності, прозорості.

Запропоновані концептуальні засади формування та реалізації бюджетної політики розвитку регіонів України в умовах поглиблення реформи фінансової децентралізації, що базуються на ефективному управлінні власним фінансовим потенціалом, передбачають виокремлення критеріїв розвитку регіону (самодостатності, саморганізації, самоуправління), принципів (субсидіарності, відкритості прозорості, самостійності, ефективності, пріоритетності і послідовності), механізмів реалізації і спрямовані на досягнення стійких темпів зростання економіки регіонів і підвищення соціальних стандартів життя населення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бойко С.В., Шірінян Л.В. Горизонтальне вирівнювання обласних бюджетів у системі міжбюджетного фінансового забезпечення регіонів України. *Економічні горизонти*. 2018. № 3(6). С. 65–77.
2. Бондарук Т.Г., Вінницька О.А., Дубина М.В. Теоретичні аспекти бюджетної децентралізації в контексті реформ державного управління в Україні. *Світ фінансів*. 2018. Вип. 2. С. 7–19.
3. Буряченко А.Є., Левченко К. М. Поведінкова економіка та децентралізація бюджетної системи. *Фінанси України*. 2019. № 9. С. 27–42.
4. Буряченко А.Є., Філімошкіна І.О. Фіскальна децентралізація та фінансова спроможність місцевого самоврядування в Україні. *Фінанси України*. 2018. № 5. С. 56–68.
5. Бюджет України. *Ціна держави* : веб-сайт. URL: <http://cost.ua/budget/revenue/> (дата звернення: 26.09.2019).
6. Бюджетний моніторинг. *Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень* : веб-сайт. URL: <https://www.ibser.org.ua/publications/monitoringcategories/richnyu> (дата звернення: 15.10.2019).
7. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2150-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show /2456-17>.
8. Васильчак С.В., Жидяк О.Р., Дубіна М. П. Міжбюджетні відносини в умовах децентралізації /. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)*. 2017. № 1. С. 180–187.
9. Васильчак С.В., Жидяк О.Р., Фурсіна О.В. Ризики при формуванні міжбюджетних відносин в умовах децентралізації. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія економічна*. 2017. Вип. 2. С. 133–142.
10. Виконання бюджетів : доходи. Офіційний сайт Державної

казначейської служби України. URL:
<http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23596;jsessionid=BC5F63A20B07C32D03F4C6749AED041B> (дата звернення 10.11.2019).

11. Вінницька О.А., Чвортко Л.А., Корнієнко Т.О. Міжбюджетні трансферти як інструмент бюджетного регулювання. *Економіка. Фінанси. Право*. 2018. № 10. С. 31–34

12. Возняк Г.В. Особливості міжбюджетних відносин в контексті досягнення фінансової спроможності територіальних громад. *Світ фінансів*. 2017. Вип. 2. С. 17–28.

13. Возняк Г.В. Фінансова децентралізація та стале ендегенне зростання регіонів: формалізація напрямів впливу. *Світ Фінансів*. 2019. № 2(59). С. 49–59.

14. Глушенко А.С. Принципи бюджетної системи України як підґрунтя реалізації міжбюджетних відносин. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія: Право*. 2016. № 1. С. 110–118.

15. Городецька Т.Е., Балабаєва М.В. Бюджет розвитку у забезпеченні сталого розвитку територій в умовах децентралізації місцевих фінансів. *Інфраструктура ринку*. 2019. Вип. 34. С. 270–274.

16. Грубляк О.М., Карвацький М.В. Оцінка ефективності реформування системи міжбюджетних відносин в Україні. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Економіка*. 2018. Вип. 1. С. 317–321.

17. Грушко В.І., Наконечна О.С., Чумаченко О.Г. Національні фінанси: підручник / за ред. В. І. Грушка; ВНЗ "Ун-т економіки та права "КРОК". Київ: ВНЗ "Ун-т економіки та права "КРОК", 2017. 656 с.

18. Далевська Т. Бюджетна децентралізація: передумови та напрями реалізації. *Світ фінансів*. 2016. Вип. 1. С. 149–159.

19. Дегтяр А.О., Гончаренко М.В., Лесная О.С. Публічні фінанси: навч. посіб.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х.: С. А. М., 2011. 510 с.

20. Дрепін А.В. Методологічні засади розвитку міжбюджетних відносин. *Економіка та держава*. 2018. № 8. С. 93–97.

21. Дяченко С.А. Особливості функціонування механізму державного управління в системі міжбюджетних відносин України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Т. 29(68), № 5. С. 82–89.

22. Задорожний В.П., Онищенко С.В. Удосконалення процесу формування міжбюджетних відносин в Україні. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2015. Вип. 2(3). С. 54–61.

23. Заїчко І.В. Оцінка зарубіжного досвіду реалізації бюджетної політики у сфері міжбюджетних відносин. *Статистика України*. 2018. № 1. С. 40–46.

24. Захарченко В.І. Підвищення ефективності економічної політики регіонів і вдосконалення міжбюджетних відносин. *Прометей*. 2014. № 2. С. 88–92.

25. Звіт про виконання Державного бюджету України за 2016–2018 роки. *Державна казначейська служба України*. URL : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>. (дата звернення: 08.10.2019).

26. Зубріліна В.В. Міжбюджетні відносини: теоретичні підвалини та практика сьогодення. *Економіка і управління*. 2014. № 2. С. 102–109.

27. Ігнатишин М.В., Бурдюх Л.Ю. Міжбюджетні трансферти як ефективний метод бюджетного регулювання. *Науковий вісник Мукачівського державного університету. Сер.: Економіка*. 2018. Вип. 2. С. 134–139.

28. Коваленко С.О., Батура Д.О. Міжбюджетні відносини в умовах децентралізації в Україні. *Економіка. Фінанси. Право*. 2018. № 2(3). С. 34–36.

29. Коваленко С.О., Ругаль Т.Є. Особливості міжбюджетних відносин в сучасних умовах. *Економіка. Фінанси. Право*. 2018. № 5(5). С. 20–23.

30. Костенко О.А. Нові тенденції в розвитку міжбюджетних відносин в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер.: Економічні науки*. 2016. Вип. 21(2). С. 152–155.

31. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). К.: НІОС, 2000. С. 322.

32. Крупка М.І., Кульчицький М.І., Коваленко В.М. Трансформація ролі доходів місцевих бюджетів як інструменту бюджетного механізму в контексті децентралізації. *Світ фінансів*. 2018. Вип. 3. С. 7–18.

33. Ливдар М.В., Пелехата О.В., Івахів М.А. Модернізація міжбюджетних відносин в умовах фінансової децентралізації. *Молодий вчений*. 2018. № 5(1). С. 302–310.

34. Лівощко Т.В. Ефективне планування фінансових ресурсів для міжбюджетних відносин у довгостроковій перспективі розвитку країни. *Молодий вчений*. 2019. № 7(2). С. 293–297.

35. Марчук А.П. Вплив децентралізації на структуру та динаміку доходів і видатків місцевих бюджетів. *Світ фінансів*. 2018. Вип. 2. С. 20–31.

36. Мироненко М.Ю. Тенденції формування міжбюджетних відносин у контексті забезпечення сталого регіонального розвитку. *Економіка. Фінанси. Право*. 2018. № 3(3). С. 21–27.

37. Михайленко С.В., Зінченко М.А. Трансформація доходів місцевих бюджетів у контексті бюджетної децентралізації. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2016. № 9. С. 140–144.

38. Міжнародні фінанси: підручник / [О.М. Мозговий та ін.]; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. О. М. Мозгового; ДВНЗ "Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана". Київ: КНЕУ, 2016. 515 с.

39. Нечипоренко А.В. Організація міжбюджетних відносин у контексті розвитку місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. 2016. Вип. 22. С. 137–140.

40. Ніколаєва О.М., А.С. Маглаперідзе Місцеві фінанси : навч. посібник. URL : http://pidruchniki.ws/15200616/ekonomika/vertikalni_gorizontalni_fiskalni_disbalansi. (дата звернення: 08.11.2019).

41. Нестеренко А.С. Місцеві бюджети у фінансовій системі держави.

Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2014. Вип. 24, Т. 3. С. 90-93

42. Онищенко В. В. Аналіз міжбюджетних відносин в Україні: особливості та проблеми формування. *Причорноморські економічні студії*. 2017. Вип. 19. С. 100–105.

43. Опарін В.М. Домінанти та пріоритети фінансового вирівнювання в Україні. *Фінанси України*. 2015. № 6. С. 29–42.

44. Остріщенко Ю.В. Особливості планування та виконання місцевих бюджетів у контексті реалізації бюджетної реформи та реформи децентралізації. *Світ фінансів*. 2017. Вип. 4. С. 132–144.

45. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua>. (дата звернення: 15.09.2019).

46. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення 02.10.2019).

47. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад : Закон України від 26.11.2015 № 837-уІІІ. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/837-19> (дата звернення: 16.10.2019).

48. Про добровільне об'єднання територіальних громад Верховна Рада України; Закон від 05.02.2015 № 157-VІІІ.

49. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Кабінет Міністрів України; Розпорядження, План, Заходи від 18.06.2014 № 591-р

50. Про місцеве самоврядування в Україні. Верховна Рада України; Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР

51. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020". Президент України; Указ, Стратегія від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 04.10.2019).

52. Проць Н. Трансформація міжбюджетних відносин в умовах

реалізації бюджетної реформи. *Світ фінансів*. 2015. Вип. 1. С. 140–150.

53. Пухир С.Т., Данилевич Х.В. Аналіз функціонування трансфертів між державним бюджетом України і місцевими бюджетами у 2015–2018 роках. *Вісник Університету банківської справи*. 2018. № 3. С. 25–32.

54. Пшик Б.І. Методологічні засади дослідження міжбюджетних відносин в контексті розвитку процесів фінансової децентралізації. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2017. Вип. 3. С. 29–32.

55. Раделицький Ю.О. Проблеми наповнення місцевих бюджетів в Україні в контексті фінансової децентралізації. *Світ фінансів*. 2017. Вип. 2. С. 29–41.

56. Раделицький Ю.О. Теоретико-системні основи визначення місцевих бюджетів. *Науково-практичний журнал "Причорноморські економічні студії"*. 2017. Вип. 14. С. 125-130.

57. Рошило В.І. Місцеві бюджети в умовах децентралізації: проблематика формування та напрями реформування. *Бізнес-навігатор*. 2019. Вип. 2. С. 135–139.

58. Собчук С.І. Міжбюджетні трансферти в системі бюджетного регулювання. *Економіка та держава*. 2017. № 2. С. 73–76.

59. Старух А.І. Механізм трансформації міжбюджетних відносин із урахуванням пріоритетів розвитку підприємництва у державному секторі економіки України. *Причорноморські економічні студії*. 2016. Вип. 12(1). С. 82–90.

60. Стойко О.Я. Д.І. Дема Фінанси: підручник / за ред. канд. екон. наук, доц. О. Я. Стойка. Київ: Алерта, 2017. 404 с.

61. Сукач О.М. Міжбюджетні відносини в Україні: проблеми та напрями вдосконалення. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2015. №11. С. 162–165.

62. Суліменко Л.А., Вітер С.А. Інформаційне забезпечення управління доходами об'єднаних територіальних громад. *Наукові горизонти*. 2019. № 3. С.

48–56.

63. Татарин Н.Б., Джуган Л.Б. Місцеві бюджети в контексті фінансової децентралізації. *Економіка. Фінанси. Право*. 2018. № 1(3). С. 25–28.

64. Теорія публічних фінансів: навч. посіб. / А. С. Абрамова [та ін.]; Чернівець. нац. ун-т ім. Юрія Федьковича, Ф-т фінансів, підприємництва та обліку, Каф. публ., корпорат. фінансів та фінанс. посередництва. Кам'янець-Подільський: Аксіома, 2018. 320 с.

65. Трусова Н.В., Сизоненко О.В. Формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів. *Світ фінансів*. 2018. Вип. 3. С. 19–27.

66. Федченко К.А. Механізми реформування міжбюджетних відносин в умовах економічної нестабільності. *Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки*. 2017. № 4. С. 135–138.

67. Фурдичко Л.Є. Місцеві бюджети України: їх функціонування, проблеми та шляхи реформування / Л.Є. Фурдичко // *Економіка та держава*. – 2015. – №1. – С. 131-136.

68. Форкун І.В., Гордєєва Т.А. Міжбюджетні відносини та система бюджетного регулювання в Україні. *Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки*. 2017. № 5. С. 261–267.

69. Чеберяко О.В., Рябоконт О.О. Вплив фінансової децентралізації на формування доходів місцевих бюджетів. *Економічний вісник університету*. 2017. Вип. 34 (1). С. 316–326.

70. Шаранич Ю.Ю., Микуляк О.В. Пропорційність розподілу міжбюджетних трансфертів у контексті вирішення регіональних проблем формування бюджетів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. 2015. Вип. 13. С. 82–86.

71. Шірінян Л.В., Еш С.М. Міжбюджетні відносини в Україні в сучасних умовах. *Наукові праці Національного університету харчових технологій*. 2018. Т. 24, № 4. С. 111–119.

72. Яфінович О. Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини: досвід європейських країн та проблеми України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка*. 2015. Вип. 2. С. 92–100.

73. Baskaran T., Feld L. P., Schnellenbach J. Fiscal federalism, decentralization, and economic growth: a meta-analysis. *Economic Inquiry*. 2016. Vol. 54. No. 3, P. 1445–1463. DOI: <https://doi.org/10.1111/ecin.12331>.

74. Blöchliger H., Charbit C. Fiscal Equalisation. *OECD Journal: Economic Studies*. 2008. No. 44. P. 1–22.

75. *Finanse publiczne a prawo finansowe*. Wyd. 2 / С. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.). Warszawa: Dom wydawniczy ABC, 2006. S. 163

76. Gerber J., Nahrath S., Csikos P., Knoepfel P. The role of Swiss civic corporations in land use planning. *Environment and Planning*. 2011. P. 185–204. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1068/a43293>

77. Sanjeer Khagram, Archon Fung, and Paolo de Renzio. Open Budgets: the political economy of transparency, participation, and accountability. *Editors Brookings Institution Press*, Washington, D.C. 2013. 264 p.

**Декларація академічної доброчесності
здобувача вищої освіти ЗНУ**

Я, Склярова Катерина Олегівна, студентка 2 курсу, заочної форми навчання, економічного факультету, спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа та страхування, освітньої програми «Фінанси і кредит» , адреса електронної пошти _____,

- підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему «Міжбюджетні відносини в Україні та перспективи їх розвитку» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, що визначені у ст. 42 Закону України «Про освіту», зі змістом яких ознайомлений/ознайомлена;
- заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії;
- згоден/згодна на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям *академічної доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою Інтернет-системи*, а також на архівування роботи в базі даних цієї системи.

Дата _____ Підпис _____ Склярова К.О.

Дата _____ Підпис _____ Болдуєва О.В.

