

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІНЖЕНЕРНИЙ НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ

Кафедра інформаційної економіки, підприємництва та фінансів
(повна назва кафедри)

Кваліфікаційна робота

другий (магістерський)
(рівень вищої освіти)

на тему: «Удосконалення міжбюджетних відносин та оптимізація доходної частини місцевих бюджетів».

Виконав: студент 2 курсу, групи 8.0729-удмф-з
спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа та
(код і назва спеціальності)
страхування»

освітньої програми управління державними та
місцевими фінансами
(код і назва освітньої програми)

спеціалізації _____
(код і назва спеціалізації)

Євманенко Олександр Сергійович
(ініціали та прізвище)

Керівник доцент кафедри інформаційної економіки,
підприємництва та фінансів, доцент, к.е.н.

Сіліна І.В.
(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Рецензент доцент кафедри інформаційної економіки,
підприємництва та фінансів, доц. к.е.н.

Шапуров О.А.
(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Запоріжжя
2021

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІНЖЕНЕРНИЙ ІНСТИТУТ

Кафедра інформаційної економіки, підприємництва та фінансів
Рівень вищої освіти другий (магістерський)
Спеціальність 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»
(код та назва)
Освітня програма Управління державними та місцевими фінансами
(код та назва)
Спеціалізація _____
(код та назва)

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри д.е.н., проф.
Метеленко Н.Г.

«___» _____ 20__ року

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

Євманенко Олександр Сергійовичу

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи (проекту) Удосконалення міжбюджетних відносин та оптимізація доходної частини місцевих бюджетів

керівник роботи Сіліна І.В., к.е.н., доцент,

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «___» _____ 2020 року № _____

2. Строк подання студентом роботи _____

3. Вихідні дані до роботи статистичні матеріали Державної служби статистики України, літературні джерела, фахові періодичні видання

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити)

Теоретична частина. Теоретико- методологічні основи механізму регулювання міжбюджетних відносин.

Аналітична частина. Моніторинг стану міжбюджетних відносин в умовах реформування суспільних фінансів України.

Проектна частина. Удосконалення механізму регулювання міжбюджетних відносин та оптимізація доходної частини місцевих бюджетів.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень):

1. Узагальнення підходів до визначення сутності міжбюджетних відносин (рис.1.1).

2. Концептуальна модель механізму регулювання міжбюджетних відносин в Україні (рис.1.2).

3. Напрями моніторингу стану міжбюджетних відносин(рис. 1.4).

4. Динаміка доходів і видатків місцевих бюджетів України у 2015-2019 рр.(рис. 2.1.).
5. Динаміка доходів і видатків місцевих бюджетів в Україні, % до ВВП(рис. 2.2.).
6. Динаміка доходів і видатків місцевих бюджетів (рис.2.3).
7. Динаміка темпів приросту ВВП, видатків Зведеного бюджету та соціальних видатків у 2014-2019 рр.(рис.2.4).
8. Порівняння доходів місцевих бюджетів України на одну особу в розрізі областей у 2014 та 2019 роках, грн.(рис.2.6).
9. Динаміка податкових доходів місцевих бюджетів України, млрд грн.(рис.2.7).
10. Динаміка показників офіційних трансфертів у складі місцевих бюджетів України у 2015-2019 рр. (млрд. грн.)(табл.2.5).

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
1	Сіліна І.В., доцент кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів		
2	Сіліна І.В., доцент кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів		
3	Сіліна І.В., доцент кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів		

7. Дата видачі завдання

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1	Дослідження теоретико-методологічних засад з теми, що досліджується		
2	Огляд літературних джерел з теми, що досліджується		
3	Збір даних та дослідження статистичної інформації.		
4	Моніторинг стану міжбюджетних відносин в умовах реформування суспільних фінансів України		
5	Розробка практичних рекомендацій з теми, що досліджується		

Студент _____
(підпис)

Євманенко О.С.
(ініціали та прізвище)

Керівник роботи (проекту) _____
(підпис)

Сіліна І.В.
(ініціали та прізвище)

Нормоконтроль пройдено
Нормоконтролер _____
(підпис)

Шапуров О.О.
(ініціали та прізвище)

АНОТАЦІЯ

Євманенко О.С. Удосконалення міжбюджетних відносин та оптимізація доходної частини місцевих бюджетів.

Кваліфікаційна випускна робота на здобуття ступеня вищої освіти магістра за спеціальністю 072 - Фінанси, банківська справа та страхування, науковий керівник І.В.Сіліна. Інженерний навчально-науковий інститут ЗНУ, кафедра інформаційної економіки, підприємництва та фінансів, 2021.

Досліджено теоретичні основи та світовий досвід механізму регулювання міжбюджетних відносин. Запропоновано концептуальна модель механізму регулювання міжбюджетних відносин в Україні та послідовність моніторингу стану міжбюджетних відносин. Здійснено моніторинг стану міжбюджетних відносин. Запропоновано удосконалення механізму міжбюджетних відносин та шляхи оптимізації доходної частини місцевих бюджетів.

Ключові слова: МІСЦЕВИЙ БЮДЖЕТ, МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ, ФІНАНСОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ, ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА, ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ, МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ.

ABSTRACT

Evmanenko O.S. Improving inter-budgetary relations and optimizing the revenue side of local budgets.

Qualifying final work obtaining a master's degree in higher education by specialty 072 - Finance, banking and insurance, scientific supervisor I.V. Silina. Engineering Educational and Scientific Institute ZNU, Department of Information Economics, Entrepreneurship and Finance. 2021.

Theoretical bases and world experience of the mechanism of regulation of interbudgetary relations are investigated. The conceptual model of the mechanism of regulation of interbudgetary relations in Ukraine and sequence of monitoring of a condition of interbudgetary relations is offered. The state of inter-budgetary

relations was monitored. The improvement of the mechanism of inter-budgetary relations and ways of optimization of the revenue part of local budgets are offered.

Keywords: LOCAL BUDGET, INTERBUDGETARY RELATIONS RELATIONS, FINANCIAL POTENTIAL, FINANCIAL POLICY, FINANCIAL RESOURCES, INTERBUDGETARY TRANSFER.

АННОТАЦИЯ

Евманенко А.С. Совершенствование межбюджетных отношений и оптимизация доходной части местных бюджетов.

Квалификационная выпускная работа на соискание степени высшего образования магистра по специальности 072 - Финансы, банковское дело и страхование, научный руководитель И.В. Силина. Инженерный учебно-научный институт ЗНУ, кафедра информационной экономики, предпринимательства и финансов, 2021.

Исследованы теоретические основы и мировой опыт механизма регулирования межбюджетных отношений. Предложено концептуальная модель механизма регулирования межбюджетных отношений в Украине и последовательность мониторинга состояния межбюджетных отношений. Осуществлен мониторинг состояния межбюджетных отношений. Предложено усовершенствование механизма межбюджетных отношений и пути оптимизации доходной части местных бюджетов.

Ключевые слова: МЕСТНЫЙ БЮДЖЕТ, МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ, ФИНАНСОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ, ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА, ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ, МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН.....	11
1.1. Сутність та механізм регулювання міжбюджетних відносин	11
1.2.Методичні підходи до проведення фінансового моніторингу міжбюджетних відносин.....	31
1.3. Світовий досвід регулювання міжбюджетних відносин.....	42
Висновки до розділу 1	58
РОЗДІЛ 2 МОНІТОРИНГ СТАНУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ	62
2.1. Моніторинг факторів впливу на формування міжбюджетних відносин	62
2.2. Моніторинг доходів і видатків місцевих бюджетів	69
2.3. Моніторинг міжбюджетних трансфертів	82
Висновки до розділу 2.....	91
РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН ТА ОПТИМІЗАЦІЯ ДОХОДНОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ.....	95
3.1. Стратегія регулювання міжбюджетних відносин у контексті фінансової децентралізації в Україні.....	95
3.2. Оптимізація формування доходної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації.....	115
Висновки до розділу 3.....	131
ВИСНОВКИ	133
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	140
ДОДАТКИ	149

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Досягнення високого рівня соціально-економічного розвитку України та його стратегічних пріоритетів насамперед залежить від результативності бюджетного процесу на місцевому рівні, який у сучасних умовах перебуває під впливом сукупності проблем: бюджетна й політична нестабільність на місцевому рівні, неврегульованість питань прогнозування і планування показників місцевих бюджетів, нерозробленість ефективного механізму перерозподілу доходів та видатків між рівнями бюджетної системи, послаблення стимулів органів місцевого самоврядування до саморозвитку та значні відмінності в рівнях економічного розвитку територій та забезпечення суспільного добробуту.

Зазначене свідчить про невідповідність бюджетного процесу на місцевому рівні стратегічним завданням розвитку відповідних територій та її орієнтованість на підтримку поточного стану, а не на розвиток регіонів та країни загалом. Тобто саме в умовах фінансової децентралізації місцевих бюджетів необхідно формувати нову концепцію організації бюджетного процесу на місцевому рівні, яка забезпечуватиме не лише перевірку законності й доцільності використання відповідних фінансових ресурсів, а й ефективність дій у напрямку їх формування шляхом розширення функції органів місцевої влади. В умовах сформованої високої залежності місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів та зростаючої тенденції до скорочення їх фінансування в умовах децентралізації актуальності набувають питання розвитку теорії та методології бюджетного процесу на місцевому рівні в умовах трансформації міжбюджетних відносин для збалансування доходів і витрат, забезпечення рівного доступу до бюджетних послуг населення та вирівнювання соціально-економічного розвитку територій України.

Вагомий внесок у розвиток теорії та методології бюджетного процесу здійснили такі вітчизняні й закордонні вчені-економісти: В. Андрущенко, Н. Бак, О. Барановський, Ш. Бланкарт, О. Василик, В. Виговська,

М. Забаштанський, М. Карлін, О. Кириленко, В. Кравченко, В. Маргасова, В. Мельник, Н. Мельничук, С. Михайленко, В. Опарін, В. Парето, Ю. Пасічник, А. Пігу, П. Самуельсон, Дж. Стігліц, С. Юрій та інші.

Питання модернізації міжбюджетних відносин є предметом наукових розвідок учених-економістів, серед яких: Т. Бондарук, В. Дем'янишин, Я. Жаліло, Т. Затонацька, Т. Єфименко, М. Кульчицький, З. Лободіна, І. Луніна, І. Лютий, О. Молдован, А. Роговий, Н. Ткаченко, В. Тропіна та ін.

Наукові розвідки зазначених дослідників сформували теоретико-методологічний базис досліджуваної проблеми й визначили наукові погляди автора. Проте залишаються недостатньо висвітленими та потребують подальших досліджень такі питання, як розробка ефективного механізму міжбюджетних відносин; підвищення ефективності бюджетного процесу на місцевому рівні; оптимізація доходної частини місцевих бюджетів. Наукова та практична значущість окреслених проблем зумовили вибір теми магістерської роботи, її мету й завдання.

Мета і завдання дослідження. Мета магістерської роботи полягає в обґрунтуванні теоретико- методологічних та науково- практичних основ міжбюджетних відносин на місцевому рівні, розробленні прикладних рекомендацій щодо його удосконалення та оптимізації доходної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації.

Для досягнення зазначеної мети в магістерській роботі поставлено такі завдання:

- розвинути теоретичні підходи до розуміння сутності та механізму регулювання міжбюджетних відносин;
- з'ясувати методичні підходи та запропонувати оптимальний варіант проведення фінансового моніторингу міжбюджетних відносин;
- провести аналіз зарубіжного досвіду регулювання міжбюджетних відносин;
- здійснити моніторинг стану міжбюджетних відносин в Україні в контексті забезпечення ефективності бюджетного процесу на місцевому рівні;

- виявити проблеми та особливості формування доходної частини місцевих бюджетів України в умовах трансформації міжбюджетних відносин;
- розробити пропозиції щодо удосконалення міжбюджетних відносин та оптимізації доходної частини місцевих бюджетів з огляду на міжбюджетні трансформації.

Об'єкт дослідження магістерської роботи – бюджетний процес на місцевому рівні.

Предмет дослідження – теоретико-методологічні основи, науково-методичні основи та практичний інструментарій бюджетного процесу на місцевому рівні в умовах децентралізації.

У процесі виконання магістерської роботи використано сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. Серед них: методи аналізу та синтезу, наукової абстракції – у процесі формування понятійно-категоріального апарату обраного напрямку дослідження; діалектичний і системно-структурний методи – для визначення сутності бюджетного процесу на місцевому рівні, його складових; історичний та статистичний методи – для висвітлення фінансових ефектів від організації бюджетного процесу на місцевому рівні в умовах трансформації міжбюджетних відносин; розрахунково-аналітичні методи спостереження, вимірювання, аналізу й порівняння – для характеристики наявної практики організації бюджетного процесу на місцевому рівні; методи логічного узагальнення – у процесі розроблення пропозицій щодо удосконалення механізму регулювання міжбюджетних відносин та оптимізація доходної частини місцевих бюджетів.

Інформаційну базу дослідження становили нормативно-правові й законодавчі акти, аналітична інформація науково-дослідних установ, статистичні матеріали і звітні дані Державної служби статистики України, Міністерства фінансів України, Світового банку і Міжнародного валютного фонду, монографії та наукові публікації провідних вітчизняних і закордонних учених та практиків з обраного напрямку дослідження, матеріали

інформаційно-аналітичних бюлетенів, ресурси мережі Інтернет, власні напрацювання студента.

Наукова новизна одержаних результатів магістерського дослідження полягає у наступному:

– *удосконалено* науковий підхід до визначення сутності міжбюджетних відносин у науковій літературі, який на відміну від існуючих, пропонує розглядати їх за такими аспектами: фінансовий, економічний, організаційний, правовий, політичний, регулятивний, як інструмент оптимізації доходної частини місцевих бюджетів;

– *запропоновано* концептуальна модель механізму регулювання міжбюджетних відносин в Україні, яка орієнтована на оптимізацію доходної частини місцевих бюджетів;

– *запропоновано* послідовність моніторингу стану міжбюджетних відносин, який дозволить встановити ключові проблемами міжбюджетних відносин в Україні;

– *набули подальшого розвитку* практичні рекомендації щодо формування стратегічного бачення в питаннях удосконалення міжбюджетних відносин та оптимізації доходної частини місцевих бюджетів з огляду на міжбюджетні трансформації.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що результати магістерського дослідження пройшли апробацію на Міжнародній науково-практичній конференції «Біоекономіка як ключовий фактор розвитку виробництва та екологізації промислового регіону» (м. Запоріжжя).

Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи 158 стор. Робота містить 14 рисунків, 11 таблиць. Список використаних джерел включає 96 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

1.1. Сутність та механізм регулювання міжбюджетних відносин

За умов активного залучення України до світових процесів глобалізації та регіоналізації особливої ваги набувають регіональні аспекти стратегії соціального-економічного зростання держави. Так, особливо актуальними є питання економічного та соціального розвитку регіонів на основі позитивних структурних зрушень галузевої, просторової та функціональної систем, відновлення й зміцнення ефективного співробітництва регіонів, зменшення міжрегіональних диспропорцій, раціонального використання економічного потенціалу кожного регіону.

При цьому щороку в державі розв'язуються суперечки між центром та регіонами щодо розподілу фінансових ресурсів, хоча теоретичні аспекти міжбюджетних відносин чітко закріплені на законодавчому рівні у Бюджетному кодексі України, але проблеми пов'язані з місцевими фінансами залишаються й досі нерегульованими. Тобто, на сучасному етапі вітчизняного економічного розвитку держави та її регіонів є надзвичайно важливою проблема взаємодії бюджетів, у зв'язку з чим міжбюджетні відносини займають особливе місце в системі фінансових відносин між різними рівнями влади.

Україна, згідно з Конституцією, є унітарною державою, але так історично склалося, що рівень економічного розвитку областей є різним. Для сталого соціального забезпечення необхідно застосовувати механізм перерозподілу між доходами і видатками областей через державний бюджет. Така ситуація наявна і в середині самих областей, між окремими містами та районами.

Об'єктивна потреба в існуванні відносин між бюджетами полягає в необхідності здійснення вирівнювання фінансових можливостей:

- різних рівнів влади внаслідок особливостей розподілу повноважень по вертикалі влади та управління (вертикальне фінансове вирівнювання);
- адміністративно-територіальних одиниць одного рівня через нерівномірність надходжень бюджетних ресурсів внаслідок різного соціально-економічного розвитку (горизонтальне фінансове вирівнювання).

Міжбюджетні відносини є економіко-правовою категорією, оскільки пов'язані з розмежуванням та правовим закріпленням за кожним рівнем влади видаткових повноважень, доходів, передачі коштів у формі міжбюджетних трансфертів. Огляд наукової літератури з питань міжбюджетних відносин [1; 2, с. 23-24; 3, с.29; 4, с. 111; 5, с. 36; 6, с. 39, 95; 7, с. 14; 8, с. 28; 9, с. 32-33, 65; 10, с. 62, 66; 11, с. 23] свідчить про різноманітність поглядів щодо визначення їх сутності, які узагальнено за такими аспектами: фінансовий, економічний, організаційний, правовий, політичний та регулятивний (рис. 1.1, табл. А.1 додатка А).

У кожному з виділених аспектів міжбюджетні відносини розглядаються з певної точки зору, визначаються їх відмінні ознаки.

У фінансовому аспекті міжбюджетні відносини трактуються як рух грошових коштів [55, с. 29] або фінансові потоки [6, с. 95; 8, с. 28], відносини, що виникають у процесі розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів між різними рівнями влади та управління через систему податкових платежів і міжбюджетних трансфертів [10, с. 66].

В економічному аспекті міжбюджетні відносини розглядаються як сукупність грошових відносин, пов'язаних із розподілом та перерозподілом частини ВВП у межах країни з метою реалізації економічних функцій держави, таких як перерозподіл доходу і багатства, розподіл ресурсів між сферою матеріального виробництва та соціально-культурною сферою, соціальними групами населення, органами державної влади та місцевого самоврядування, різними регіонами країни, а також для забезпечення стійкого,

збалансованого і динамічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць [12, с. 29; 4, с. 111; 6, с. 39; 14, с. 32].

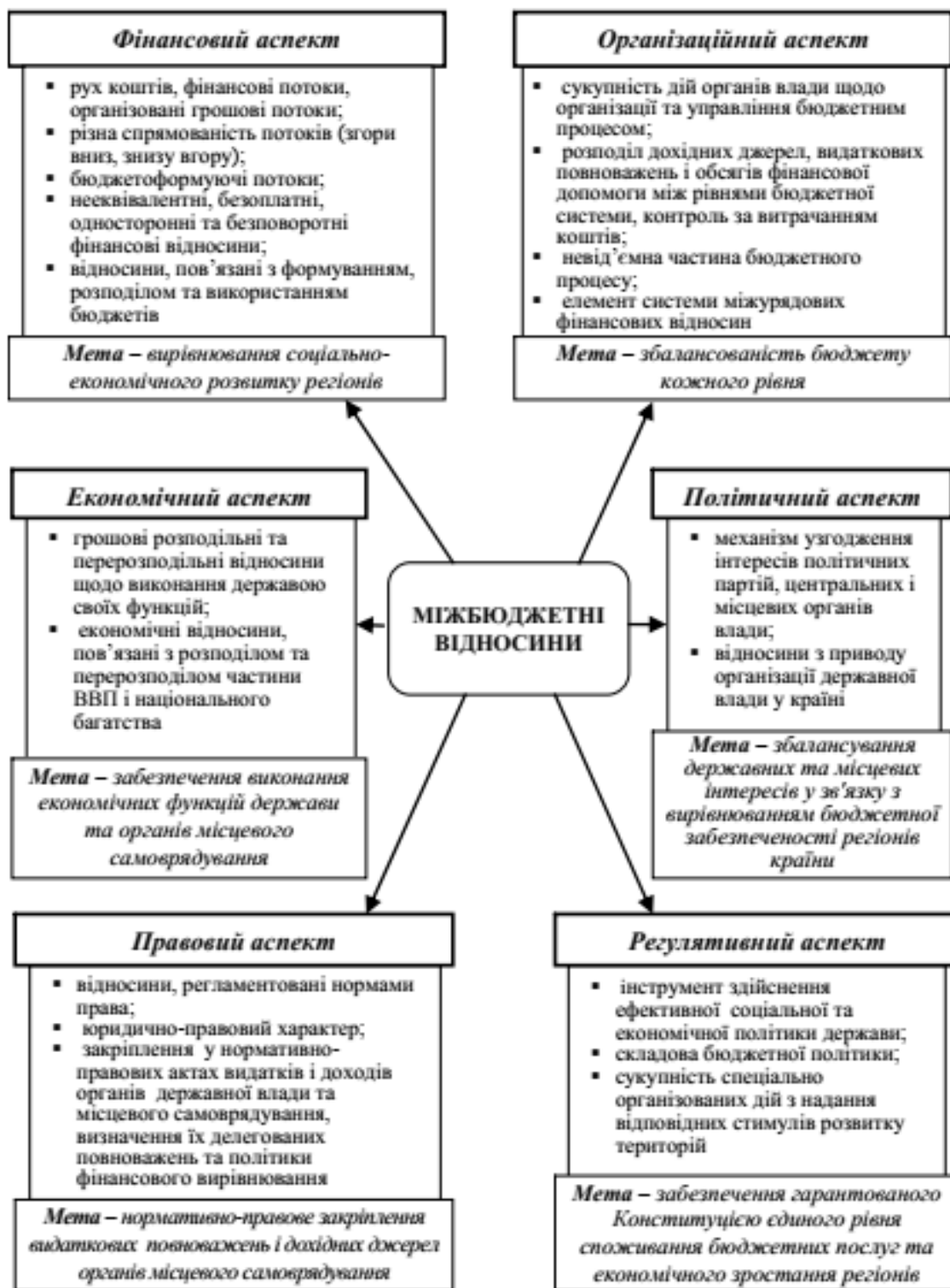


Рис. 1.1. Узагальнення підходів до визначення сутності міжбюджетних відносин у науковій літературі

В організаційному аспекті, який є найбільш поширеним серед науковців [2, с. 23-24; 3, с. 29; 5, с. 36; 7, с. 14; 8, с. 28; 9, с. 33; 15, с. 23], міжбюджетні відносини розкриваються як сукупність дій органів влади, пов'язаних з організацією міжбюджетних відносин у країні, або як відносини між різними рівнями влади й управління з приводу розмежування між ними функцій, видаткових повноважень, дохідних джерел та бюджетного вирівнювання у вигляді міжбюджетних трансфертів з метою збалансування обсягів видатків, обумовлених законодавчо наданими повноваженнями і делегованими функціями, та їх доходів. При цьому міжбюджетні відносини розуміються як механізм розмежування повноважень у фінансовій сфері (у процесі складання та виконання бюджету) між різними рівнями влади, спрямований на усунення протиріччя при закріпленні видаткових повноважень та джерел доходів між державним і місцевими бюджетами.

Міжбюджетні відносини з правової точки зору [1; 3, с. 29; 6, с. 39; 8, с. 28] розглядаються як відносини між бюджетами різного рівня в особі органів державної влади та місцевого самоврядування, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження та виконання бюджетів, які закріплені нормативно-правовими актами шляхом розмежування і делегування повноважень держави та місцевого самоврядування, встановлення сфери їх спільних повноважень, законодавчого закріплення політики держави у сфері фінансового вирівнювання.

Автори, які зосереджують увагу на політичному аспекті дослідження міжбюджетних відносин [3, с. 29; 6, с. 39], трактують їх як відносини між політичними партіями й організаціями органів центральної та місцевої влади, спрямовані на організацію державної влади в країні, збалансування державних та місцевих інтересів у зв'язку з вирівнюванням бюджетної забезпеченості регіонів країни.

З позиції регулятивного аспекту автори розглядають міжбюджетні відносини як інструмент соціальної та економічної політики держави [13, с. 62] або сукупність спеціально організованих дій політичного, правового,

фінансово-економічного та іншого характеру щодо надання відповідних стимулів розвитку територій [4, с. 111].

Цей підхід умовно можна розділити на дві частини: соціально-регулятивний, у рамках якого міжбюджетні відносини є інструментом забезпечення єдиного рівня споживання бюджетних послуг, вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів, та економіко-регулятивний. Відповідно до останнього міжбюджетні відносини являють собою інструмент регулювання економічного розвитку регіонів, відтворення суспільного продукту, стимулювання економічного зростання, розвитку інфраструктури, зростання інвестиційної привабливості регіонів.

Таким чином, міжбюджетні відносини спрямовані на формування власних фінансових ресурсів, відтворення фінансових потенціалів регіонів з метою зниження рівня їх дотаційності й усунення асиметрії економіко-соціального розвитку регіонів. Однак міжбюджетні відносини – це не тільки перерозподіл коштів, але і розподіл первинних джерел доходу. Тому необхідно розмежувати повноваження між рівнями бюджетної системи, а в остаточному підсумку – дохідні джерела бюджетів.

Узагальнюючи існуючі в науковій літературі думки і підходи до міжбюджетних відносин, пропонується розглядати їх за такими аспектами: фінансовий – відносини щодо формування, розподілу та використання бюджетів, орієнтовані на вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів; економічний – відносини, пов'язані з розподілом та перерозподілом частини ВВП та національного багатства, орієнтовані на забезпечення виконання економічних функцій держави й органів місцевого самоврядування; організаційний – відносини, пов'язані з розподілом повноважень у сфері доходів та видатків органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямовані на забезпечення збалансованості бюджету кожного рівня; правовий – відносини, регламентовані нормами права щодо нормативно-правового закріплення видаткових повноважень і дохідних джерел органів місцевого самоврядування; політичний – відносини, орієнтовані на

узгодження інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин; регулятивний – відносини щодо формування ефективної соціальної та економічної політики держави, спрямованої на забезпечення прискореного інноваційно-інвестиційного розвитку регіонів і фінансової стійкості їх місцевих бюджетів.

Таким чином, сутність міжбюджетних відносин містить не тільки розмежування видаткових і дохідних джерел за рівнями бюджетної системи та розподіл фінансової допомоги. У даному дослідженні міжбюджетні відносини розглядаються як інструмент оптимізації доходної частини місцевих бюджетів. У зв'язку міжбюджетні відносини слід розуміти як відносини між державним і місцевими бюджетами з приводу розмежування видаткових повноважень, дохідних джерел відповідних органів влади та перерозподілу бюджетних коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів за умови узгодження їх інтересів і оптимізації доходної частини місцевих бюджетів.

Характерні ознаки регулювання міжбюджетних відносин визначені в результаті дослідження праць науковців [16, с. 81-82; 2, с. 150], наведено в табл. 1.1.

Таблиця 1.1

Характерні ознаки регулювання міжбюджетних відносин

Критерії	Регулювання міжбюджетних відносин
Сутність	Цілеспрямований вплив на міжбюджетні відносини з боку органів державної влади
Інструменти (важелі)	Власні та закріплені доходи; міжбюджетні трансферти; бюджетні позики; міжбюджетні взаєморозрахунки
Мета	Збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів; вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів; раціональна організація зв'язків між ланками бюджетної системи
Потоки	Систематизація внутрішніх потоків бюджетних ресурсів
Учасники	Охоплює тільки учасників міжбюджетних відносин – органи влади різних рівнів

Складено за джерелами [16, с. 81-82; 2, с. 150]

У складній ієрархічній системі організації міжбюджетних відносин в Україні основним стрижнем виступає механізм регулювання таких відносин.

Він впливає на формування фінансових потоків, що виникають при складанні бюджетів, на їх характер, ступінь збалансованості й ефективності, а

отже, відіграє ключову роль у пропорційному розподілі фінансових ресурсів між бюджетами як у вертикальному (між гілками влади), так і горизонтальному (міжрегіональному) вимірі. Через певні інструменти регулювання міжбюджетних відносин здійснюється фінансова допомога місцевим органам влади для виконання ними делегованих державою повноважень, їх стимулювання до більш ефективної роботи з мобілізації дохідних ресурсів на їх території.

Це має важливе значення і для активізації інвестиційно-інноваційної діяльності регіону, розвитку його інфраструктури, охорони здоров'я, освіти, бізнесу та в цілому підвищення якості життя населення. Використання різних інструментів регулювання міжбюджетних відносин дозволяє вирішувати питання поточного фінансового вирівнювання, забезпечуючи фінансування життєво необхідних статей місцевих бюджетів. На думку Ю. Воробйова й І. Ускова, саме від рівня ефективності розвитку всіх складових механізму міжбюджетних відносин залежить ступінь впливу держави на соціально-економічний розвиток регіонів, обґрунтованість здійснення великомасштабних економічних реформ на регіональному та внутрішньорегіональному рівнях [3, с. 54].

Більшість учених розглядають механізм регулювання міжбюджетних відносин через його складові. Проте немає єдиного погляду щодо елементів, які входять до його складу (табл. 1.2). Як основні елементи механізму регулювання міжбюджетних відносин науковці виділяють такі: методи, форми, інструменти, напрями, моделі, інституційно-правові структури [17, с. 75; 6, с. 40; 18].

До елементів системи міжбюджетних відносин Ю. Воробйов відносить моделі, форми, методи, інструменти організації; принципи і підходи; цілі та завдання; систему органів центральної та місцевої влади, що вступає у міжбюджетні відносини; інститути міжбюджетних відносин; об'єктивні та суб'єктивні фактори й умови, що впливають на систему; етапи здійснення міжбюджетних відносин [3, с. 42]. З точки зору Т. Смірної та О. Вівчара,

механізм міжбюджетних відносин включає принципи управління; сукупність методів та інструментів регулювання; інституційно-правові структури [19].

Таблиця 1.2

Складові механізму регулювання міжбюджетних відносин

Складові	Автори						
	О. Каун [18, с. 32]	В. Макогон [20, с. 22]	Л. Рябушка [21, с. 127]	Н. Бабій [22, с. 24]	О. Гон- чаренко [17, с. 76]	В. Загор- ський [6, с. 40]	Т. Смір- нова, О. Вівчар [19]
Суб'єкти			+				
Об'єкти			+				
Принципи			+	+			+
Мета			+				
Завдання			+				
Функції			+				
Методи	+	+	+	+	+	+	+
Інструменти	+		+	+	+	+	+
Моделі	+	+	+		+	+	
Форми	+	+	+		+	+	
Інституційно- правові структури	+		+	+	+	+	+
Стимули			+				
Нормативи							
Санкції			+				
Важелі			+				

Проте в цих наукових працях не розкриваються такі важливі аспекти формування механізму регулювання міжбюджетних відносин: аналіз фінансової стійкості місцевих бюджетів як методу регулювання міжбюджетних відносин; моніторинг стану міжбюджетних відносин; оцінка узгодженості інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин; вибір доцільного варіанта прогнозу доходів і видатків місцевого бюджету за критеріями фінансової стійкості та ризику.

Результати дослідження дозволили сформулювати власне бачення щодо механізму регулювання міжбюджетних відносин з позицій оптимізації доходної частини місцевих бюджетів та визначити її як взаємопов'язану сукупність інструментів, методів і важелів, за допомогою яких здійснюється

цілеспрямоване фінансове впорядкування міжбюджетних відносин на основі усунення вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів.

Такий механізм являє собою бюджетну технологію, що надає можливість за допомогою відповідних методів й інструментів вирішувати державні питання, пов'язані з формуванням і розподілом фінансових потоків між рівнями бюджетної системи. Основу механізму регулювання міжбюджетних відносин становить закріплення певного порядку руху фінансових потоків за рівнями бюджетної системи та організація економічних відносин, що виникають із цього приводу. За допомогою механізму регулювання міжбюджетних відносин органи влади й управління всіх рівнів виконують свої повноваження і вирішують не тільки питання податкового регулювання та надання фінансової допомоги нижчим бюджетам, але і проблеми забезпечення функціональних обов'язків, самостійності та дієвості всіх рівнів влади.

Разом з тим сучасний стан міжбюджетних відносин потребує подальшого вдосконалення їх регулювання у напрямі поліпшення фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів та їх територіальних громад. Передумовами вдосконалення механізму регулювання міжбюджетних відносин є: посилення диференціації бюджетної забезпеченості регіонів; невідповідність видаткових повноважень та відповідних дохідних джерел органів місцевого самоврядування; цільові міжбюджетні трансферти (субвенції), що не мають інвестиційного характеру та надаються здебільшого для вирішення нагальних соціальних проблем; зниження рівня фінансової автономії місцевих бюджетів; відсутність зацікавленості місцевих органів влади щодо нарощування власних доходів.

Розуміння особливостей регулювання міжбюджетних відносин в Україні дозволяє сформулювати основні положення концептуальної моделі механізму регулювання міжбюджетних відносин, орієнтованого на оптимізацію доходної частини місцевих бюджетів (рис. 1.2):

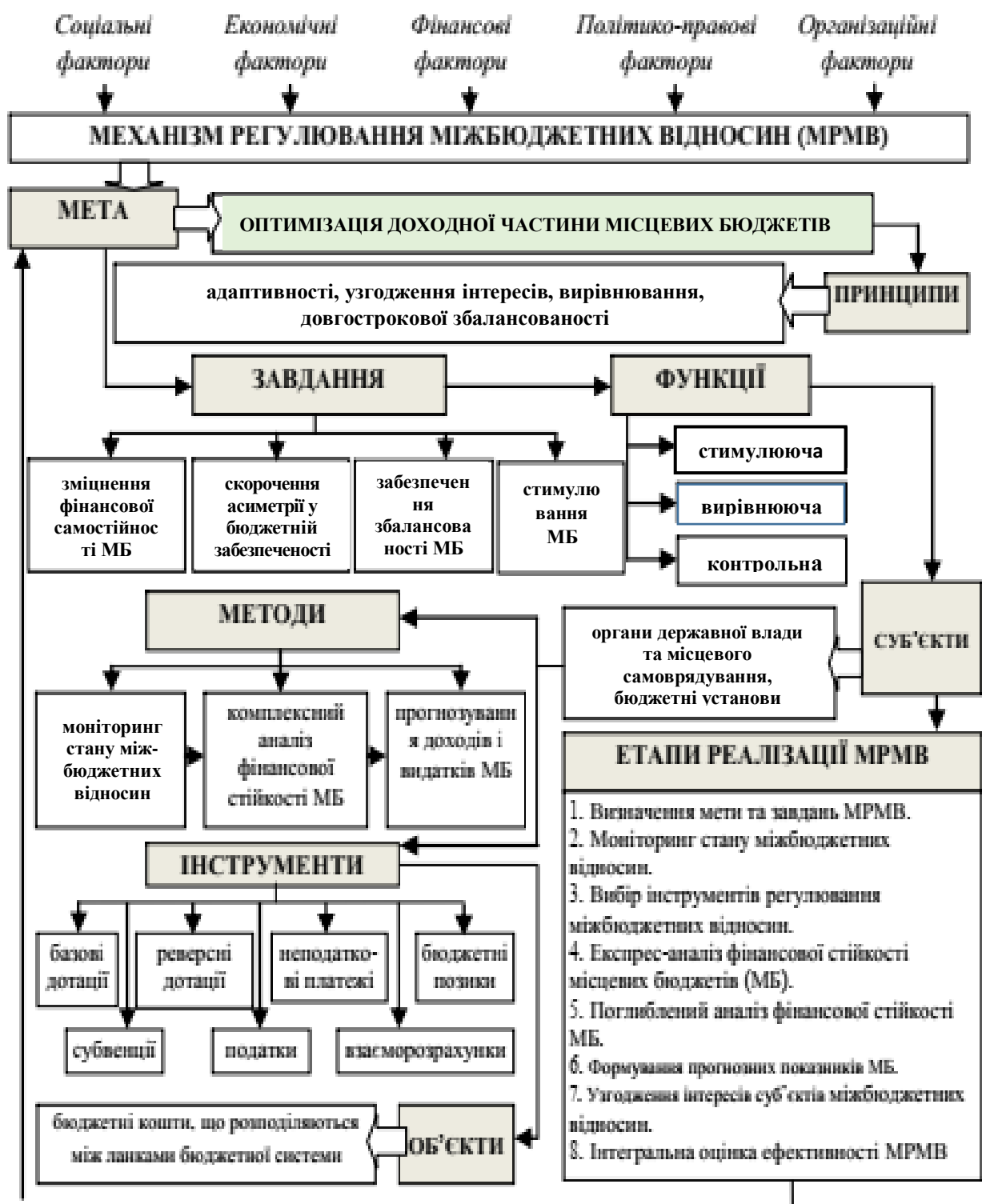


Рис. 1.2. Концептуальна модель механізму регулювання міжбюджетних відносин в Україні

по-перше, механізм має бути націлений на досягнення головної мети – збільшення доходної частини місцевих бюджетів. Для вирішення цього завдання запропоновано методичний підхід до комплексного аналізу

фінансової стійкості місцевих бюджетів і диференційований підхід до регулювання міжбюджетних відносин залежно від її рівня;

по-друге, механізм регулювання міжбюджетних відносин має бути адаптивним до змін факторів зовнішнього середовища. У зв'язку з цим розроблено варіанти прогнозів показників бюджетів за сценарним підходом, процедури вибору доцільної альтернативи за критеріями фінансової стійкості та ризику, а також оцінки ризику реалізації механізму регулювання міжбюджетних відносин;

по-третє, забезпечення справедливості та стимулюючого ефекту горизонтального регулювання міжбюджетних відносин. Для цього рекомендується здійснювати його оцінку як складової інтегральної оцінки ефективності механізму регулювання міжбюджетних відносин;

по-четверте, забезпечення узгодженої взаємодії суб'єктів міжбюджетних відносин при реалізації державної бюджетної політики.

На відміну від існуючих, удосконалена концептуальна модель механізму регулювання міжбюджетних відносин відрізняється принципами (адаптивності, узгодження інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин, вирівнювання та довгострокової збалансованості), функціями (стимулююча, вирівнююча, контрольна), методами (моніторингу стану міжбюджетних відносин, комплексного аналізу фінансової стійкості місцевих бюджетів, прогнозування доходів і видатків місцевих бюджетів) та етапами реалізації. Вона надає системне знання про об'єкт і предмет дослідження шляхом структурування елементів та забезпечує ефективність регулювання міжбюджетних відносин і фінансову стійкість місцевих бюджетів.

Мета регулювання міжбюджетних відносин чітко визначена законодавством України. Відповідно до ст. 81 Бюджетного кодексу України 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 [1].

Згідно з Концепцією реформування місцевих бюджетів цілями розвитку міжбюджетних відносин є [23]: зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток, поліпшення добробуту громадян України.

До першочергових завдань регулювання міжбюджетних відносин на сучасному етапі слід віднести:

збільшення фінансової самостійності місцевих бюджетів, що передбачає формування умов для зростання доходів місцевих бюджетів і підвищення інвестиційної привабливості регіонів. Адже збільшення фінансової самостійності місцевих бюджетів означає, що більша частина доходів направляється не в центр, а в місцеві бюджети;

скорочення асиметрії в рівнях бюджетної забезпеченості регіонів для забезпечення їх громадян державними гарантіями на визначеному законодавством мінімальному рівні шляхом здійснення горизонтального регулювання;

забезпечення збалансованості місцевих бюджетів, тобто досягнення відповідності між видатками та доходами всіх бюджетів, і в першу чергу своєчасність та достатність дохідних джерел для фінансування делегованих повноважень;

стимулювання місцевих органів влади до збільшення податкового потенціалу регіону та розширення, таким чином, його дохідної бази і відповідно збільшення надходжень власних доходів шляхом підвищення інвестиційної привабливості своїх регіонів.

До концептуальних положень механізму регулювання міжбюджетних відносин віднесено загальновизнані й уточнені принципи. Базові принципи визначено у ст. 7 Бюджетного кодексу, який становить правову основу регулювання міжбюджетних відносин, а саме: єдності бюджетної системи України, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності, цільового використання

бюджетних коштів, справедливості й неупередженості, публічності та прозорості [1]. Серед основних принципів, викладених в економічній літературі [1; 3, с. 68-69; 24, с. 175; 25, с. 343-344; 26, с. 29; 27, с. 119; 28], слід відзначити принципи самостійності, збалансованості, субсидіарності, ефективності, справедливості, рівноправності, відповідальності та прозорості (табл. А. 2 додатка А).

Зазначені принципи є загальновідомими і недостатньо відображають специфіку регулювання міжбюджетних відносин в сучасних умовах, спрямованого на оптимізацію доходної частини місцевих бюджетів. На підставі результатів дослідження базові принципи доповнено уточненими принципами адаптивності, узгодження інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин, довгострокової збалансованості, вирівнювання.

Принцип адаптивності до умов оточуючого середовища означає здатність механізму регулювання міжбюджетних відносин і його елементів пристосуватися до змін зовнішнього середовища і забезпечити виконання владних зобов'язань перед населенням, сприятливі умови його життя, розвиток підприємництва за рахунок регулювання державою місцевих доходів та видатків. Система розподілу міжбюджетних трансфертів повинна мати можливість реагувати на непередбачені зміни в державному бюджеті. Реалізація принципу адаптивності механізму регулювання міжбюджетних відносин проявляється на етапах моніторингу стану міжбюджетних відносин з метою виявлення факторів та проблем регулювання, коригування державної бюджетної політики. Саме моніторинг дозволяє первісно визначити стан міжбюджетних відносин, зменшити невизначеність навколишнього середовища та її негативні наслідки. Прогнозування показників місцевих бюджетів із використанням сценарного підходу має враховувати непередбачені зміни зовнішнього та внутрішнього середовища.

Отже, адаптивність механізму регулювання міжбюджетних відносин проявляється як швидкість реагування на еволюційні та реформаційні зміни в

економіці й залежатиме від гнучкості елементів цього механізму – методів та інструментів.

Принцип узгодження інтересів усіх суб'єктів міжбюджетних відносин означає, що регулювання міжбюджетних відносин має бути орієнтоване на збалансування бюджетів та вирівнювання фінансової забезпеченості регіонів на підставі ефективної системи взаємодії органів центральної влади та місцевого самоврядування. Узгодження інтересів є передумовою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіонів. Ефективність регулювання міжбюджетних відносин здебільшого залежить від узгодження інтересів і цілей органів центральної влади та місцевого самоврядування. Конфлікти, що виникають у бюджетній сфері між її учасниками, навпаки, стримують соціально-економічний розвиток регіонів, знижують якість виконання покладених на державні органи влади функцій та завдань й ефективну реалізацію бюджетної державної політики, що значно погіршує якість життя населення. Тільки ефективне регулювання міжбюджетних відносин може забезпечити стійкість місцевих бюджетів, а отже, і достатнє фінансове забезпечення всіх повноважень місцевої влади й узгодження інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин, що є стратегічно важливим для забезпечення національних інтересів держави.

Принцип довгострокової збалансованості передбачає довгострокове визначення для кожного місцевого бюджету власних і закріплених джерел доходів, розмежування на постійній основі власних та делегованих повноважень, визначення джерел покриття дефіциту, стабільність методики розрахунку міжбюджетних трансфертів. Цей принцип забезпечить можливість розробки місцевими органами влади власної бюджетної політики на довгострокову перспективу, середньо- та довгострокове планування доходів і видатків, а також сприятиме розвитку власної фінансової ініціативи. Реалізація принципу довгострокової збалансованості місцевих бюджетів сприятиме підвищенню фінансової стійкості місцевих бюджетів та зростанню фінансової самостійності місцевих органів влади. Умовами довгострокової

збалансованості місцевого бюджету є: збалансованість доходів і витрат бюджету, здатність протистояти впливу внутрішніх та зовнішніх чинників, ефективність і результативність використання бюджетних коштів, бюджетна самостійність і платоспроможність, які характеризуються здатністю органу місцевого самоврядування мобілізувати фінансові ресурси до бюджету, не вдаючись до фінансової допомоги, а також повно та своєчасно відповідати за своїми зобов'язаннями.

Принцип фінансового вирівнювання передбачає здійснення заходів, спрямованих на зниження диспропорцій у рівнях бюджетної забезпеченості різних регіонів, адже саме від неї залежить розвиток соціальної інфраструктури в місцях проживання населення. Цей принцип впливає з права кожного громадянина, незалежно від місця його проживання в країні, на рівний доступ до соціальних послуг. Саме реалізація механізму регулювання міжбюджетних відносин забезпечує можливість вирівнювання умов життя населення, що проживає на різних територіях [44, с. 18]. З цією метою при використанні сукупності різних фінансових інструментів (податки, неподаткові доходи, міжбюджетні трансферти, взаємні розрахунки, бюджетні кредити) здійснюється розподіл ресурсів між державою та регіонами.

Суб'єктами міжбюджетних відносин виступають органи державної влади та місцевого самоврядування, що діють відповідно до цілей і завдань єдиної державної бюджетної політики та наділені повноваженнями щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів [2, с. 15; 3, с. 36; 45, с. 281; 46, с. 42; 47, с. 343; 48, с. 113]. Основними органами державної влади є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, інші центральні органи виконавчої влади України, місцеві державні адміністрації, інші органи державного управління в адміністративно-територіальних одиницях України. До органів місцевого самоврядування належать територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Обґрунтування ключових напрямів бюджетної політики та формування нормативно-правової бази регулювання міжбюджетних відносин є прерогативою Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади. Місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування організують свою бюджетну діяльність згідно з державною бюджетною політикою та використовують відповідні інструменти, визначені державою на місцевому рівні.

Щодо об'єктів міжбюджетних відносин у науковій літературі сформувалися два підходи. Представники першого підходу [16, с. 80; 2, с. 12; 3, с. 36; 4, с. 111; 49, с. 67] розглядають об'єкти міжбюджетних відносин як фінансові ресурси або бюджетні кошти, що розподіляються між ланками бюджетної системи.

Представники другого підходу розглядають об'єкт міжбюджетних відносин як відносини різного роду (правові, адміністративні, фінансові, інституційні, економічні відносини) між державними органами й органами місцевої влади [48, с. 113] або тільки фінансові з приводу розподілу фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів [47, с. 343; 48, с. 113].

Поділяючи думку І. Волохової, Н. Бак, В. Чернадчук [16, с. 80; 2, с. 12; 44, с. 67], вважаємо, що об'єктами механізму регулювання міжбюджетних відносин є бюджетні кошти, які розподіляються між ланками бюджетної системи та формують фінансову базу органів місцевого самоврядування.

Цілі регулювання міжбюджетних відносин досягаються через реалізацію функцій, під якими слід розуміти специфічний вид управляючої діяльності, за допомогою якого здійснюється регулювання міжбюджетних відносин (табл.1.3).

Функції міжбюджетних відносин, викладені в науковій літературі

Функція	Автори					
	П. Мисін [50, с. 74]	Ю. Воробйов, І. Усков [12, с. 37-38]	Л. Рябушка [48, с. 113]	В. Алієва [51, с. 23]	Л. Грінкевич, В. Казаков, Н. Урман [4, с. 111]	Є. Данченко, А. Ліпвінова [5, с. 37]
Фондоутворююча	+					
Регулююча	+		+			
Розподільна		+	+	+		
Ресурсоформуюча		+				
Стимулююча		+	+		+	+
Контрольна		+	+			
Планування			+			
Організаційна			+			
Компенсаційна					+	
Інтеграційна					+	
Вирівнююча						+

У даному дослідженні зосереджена увага на реалізації трьох функцій механізму регулювання міжбюджетних відносин – стимулюючої, вирівнюючої та контрольної. Стимулююча функція [12, с. 37-38; 4, с. 111; 5, с. 37; 48, с. 113] міжбюджетних відносин проявляється у стимулюванні органів влади різного рівня до нарощування податкового потенціалу, своєчасного і повного збору платежів до бюджету на відповідній території, а також раціонального й ефективного їх витрачання.

Вирівнююча функція [5, с. 37] міжбюджетних відносин передбачає вирівнювання бюджетної забезпеченості тих територіальних утворень, де вона менше мінімально необхідного рівня, що забезпечує дотримання конституційних та інших державних соціальних гарантій на всій території країни. Стимулююча та вирівнююча функції підлягають реалізації у поєднанні – як двоєдиний процес. Тому коли вирівнююча функція починає переважати,

вступаючи у протиріччя із стимулюючою, то потрібне внесення коректив у діючий механізм регулювання міжбюджетних відносин.

Контрольна функція [3, с. 37-38; 48, с. 113] міжбюджетних відносин полягає в тому, що за її допомогою з'являється можливість контролювати рівень і темпи соціально-економічного розвитку всіх регіонів країни, забезпечувати своєчасність підтримки державного бюджету, виявляти негативні тенденції та диспропорції у бюджетному фінансуванні по території країни [52, с. 37-38]. Функція контролю проявляється у відстеженні правильності, своєчасності й дотримання встановлених пропорцій при перерахуванні коштів між бюджетами, встановлення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів.

Результати аналізу економічної літератури [53; 54, с. 232-233; 2, с. 5; 55, с. 33, 41; 55, с. 256] дозволили виділити два напрями регулювання міжбюджетних відносин – вертикальне та горизонтальне регулювання (вирівнювання бюджетної забезпеченості) (табл. А.3 додатка А). Слід зазначити, що в законодавстві горизонтальне регулювання міжбюджетних відносин визначено як горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів [61].

Вертикальне регулювання міжбюджетних відносин спрямоване на забезпечення достатніми дохідними джерелами бюджетів різних рівнів відповідно до їх видаткових повноважень. Вирішення цього завдання досягається шляхом розмежування видатків між ланками бюджетної системи та надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків [54, с. 232-233; 55, с. 278]

Горизонтальне регулювання міжбюджетних відносин покликане усунути розбіжності в рівнях бюджетної забезпеченості з огляду на бюджети місцевого самоврядування шляхом вирівнювання доходів і видатків однотипних видів місцевих бюджетів. Горизонтальне бюджетне регулювання здійснюється в розрізі бюджетів однієї і тієї самої ланки бюджетної системи та передбачає передачу бюджетних ресурсів від більш забезпечених місцевих

бюджетів до менш забезпечених з метою встановлення єдиного стандартного рівня споживання державних послуг жителями різних регіонів країни [54, с. 232-233; 12, с. 41; 55, с. 257; 62, с. 278]. Основний зміст горизонтального бюджетного регулювання полягає у фінансовому вирівнюванні бюджетів за територіальним критерієм.

Для соціально-економічного розвитку регіонів необхідне стимулювання органів місцевого самоврядування до розширення фінансової бази місцевого самоврядування, збалансованості видаткових повноважень органів місцевого самоврядування з наявними фінансовими ресурсами. У зв'язку з цим потрібне суттєве підвищення ролі власних доходів місцевих бюджетів; зростання податкоспроможності та частки податкових надходжень до місцевих бюджетів; підвищення дієвості місцевої влади; стимулювання економічної та інвестиційної активності регіонів.

Для вирішення поставлених завдань як напрями регулювання міжбюджетних відносин визначено:

стимулювання місцевих органів влади до нарощування власної дохідної бази за рахунок надання дотацій вирівнювання, що містять стимулюючу складову;

підвищення відповідальності місцевих органів влади за формування власної дохідної бази та жорсткий контроль за витрачанням бюджетних коштів, що надаються з державного бюджету у вигляді міжбюджетних трансфертів;

посилення дієвості місцевої влади щодо залучення зовнішніх інвестицій для забезпечення інноваційного розвитку промисловості, сільського господарства, будівництва;

удосконалення процедури надання міжбюджетних трансфертів на основі урахування впливу отриманої фінансової допомоги на фінансову стійкість місцевих бюджетів;

забезпечення місцевих бюджетів дохідними джерелами для виконання власних і делегованих державою фінансових зобов'язань, що передбачає

закріплення за місцевими бюджетами достатніх власних джерел бюджетних ресурсів та надання субвенцій для фінансування делегованих повноважень у повному обсязі.

Регулювання міжбюджетних відносин згідно з визначеними вище напрямками передбачає використання спеціальних методів (моніторинг стану міжбюджетних відносин, прогнозування бюджетних доходів і видатків) й інструментів (податки та неподаткові платежі, субвенції, базові та реверсні дотації, бюджетні позики, взаєморозрахунки).

Характерною особливістю регулювання міжбюджетних відносин в Україні на сучасному етапі є те, що його основним інструментом є міжбюджетні трансферти, які доповнюють податковий інструментарій і використовуються для остаточного фінансового вирівнювання вертикальної та горизонтальної незбалансованості бюджетної системи. Доведено, що різні види трансфертів впливають на зміни інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин та можуть викликати їх конфлікти.

У складі механізму регулювання міжбюджетних відносин особливого значення набуває такий метод, як моніторинг, оскільки саме він надає повну, своєчасну, достовірну й репрезентативну інформацію про стан і тенденції розвитку міжбюджетних відносин у вертикальному та горизонтальному вимірі для вибору інструментів й оцінки ефективності механізму регулювання міжбюджетних відносин.

Таким чином, визначено завдання, пріоритетні напрями, інструменти регулювання та механізм реалізації концепції, спрямовані на досягнення фінансової стійкості місцевих бюджетів, що зрештою проявляється у підвищенні якості життя населення на основі наданих бюджетних послуг, досягненні стійкої динаміки економічного зростання регіонів і створенні рівних умов для їх розвитку.

1.2. Методичні підходи до проведення фінансового моніторингу міжбюджетних відносин

З огляду на важливість міжбюджетного регулювання для забезпечення розвитку економічної системи України особливого значення набуває всебічний аналіз ефективності такого регулювання, необхідний для своєчасного виявлення і відстеження виникаючих загроз і визначення напрямів і шляхів їх запобігання. Вирішення цих проблем у сфері міжбюджетних відносин потребує розвитку системи постійного моніторингу їх ефективності.

Ефективність відносин між ланками бюджетної системи полягає в сприянні соціально-економічного розвитку регіонів та зростанні добробуту населення. У зв'язку з цим, дослідження та обґрунтування факторів впливу на оцінку ефективності міжбюджетних відносин з метою підвищення фінансової незалежності, видаткової автономності місцевих бюджетів, забезпечення соціальними гарантіями населення є актуальною проблемою, яка обумовлює доцільність пошуку теоретичних та практичних шляхів до її вирішення.

Міжбюджетні відносини є складною та багатофункціональною системою, від раціональної організації якої залежить досягнення ефективного і справедливого розподілу фінансових ресурсів у суспільстві. При цьому, як зазначають вітчизняні і зарубіжні науковці формування ефективною моделі міжбюджетних відносин відбувається під впливом багатьох факторів. [63; 64; 65; 66; 15, с. 259; 67, с. 167]. Критичний аналіз та узагальнення результатів дослідження вищезазначених наукових праць та іншої спеціальної літератури дозволили систематизувати найбільш вагомі фактори впливу на оцінку ефективності міжбюджетних відносин за такими групами: економічні, соціальні, інституційні, політичні. Зазначені фактори мають, як позитивний, так і негативний вплив.

Серед негативних факторів сталого розвитку економіки держави, в тому числі, системи міжбюджетних відносин, треба відзначити:

- проблеми економічного характеру (нерівномірність економічного розвитку регіонів, слабкий ступінь кореляції між реальними потребами місцевих бюджетів у коштах з державного бюджету та їх відображенням у формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, невідповідність між зобов'язаннями за видатками місцевих бюджетів та джерелами фінансування, диспропорції співвідношення обсягів першого і другого кошика доходів місцевих бюджетів, недостатній обсяг дохідної частини місцевих бюджетів і як наслідок низький рівень автономності та фінансової незалежності місцевих бюджетів);

- проблеми соціального характеру (наростання поляризації між регіонами за рівнями соціального розвитку, задекларовані державою соціальні зобов'язання не забезпечені реальними фінансовими ресурсами, нерівномірне співвідношення дотація-субвенція у структурі трансфертів, переважаюча частка дотацій та субвенцій на соціальний захист, що фінансуються з місцевих бюджетів, а не з державного, недостатність диференціації нормативів бюджетної забезпеченості та підвищення якості надання житлово-комунальних послуг, оптимізації їх вартості);

- проблеми політико-правового характеру (Бюджетний кодекс України не декларує чіткого розподілу повноважень по вертикалі державного управління та критерії розподілу повноважень, що базуються на принципах субсидіарності та ефективності, відбувається дублювання функцій між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, які мають надто розгалужену структуру, намагання місцевих державних адміністрацій підпорядкувати органи регіонального самоврядування, відсутність можливості судового вирішення спірних питань та усунення конфліктних ситуацій між органами виконавчої влади на місцях, відсутність заінтересованості органів місцевого самоврядування у збільшенні обсягу надходжень до місцевих бюджетів, лобіювання політичних інтересів на

державному та місцевому рівнях);

- проблеми інституційного характеру (нерозвиненість інститутів місцевого самоврядування, неформальна автономія місцевих бюджетів, не раціональна інфраструктура бюджетних установ і т.д.) [68].

Ефективність механізму регулювання міжбюджетних відносин залежить від якості інформаційної бази. На сучасному етапі відсутня єдина база статистичних даних щодо розвитку міжбюджетних відносин в Україні. Тому необхідний моніторинг їх стану, який надає необхідну інформацію для виявлення проблем регулювання міжбюджетних відносин й оцінки ефективності його механізму.

На законодавчому рівні затверджено ряд документів, що регламентують здійснення фінансового моніторингу в різних сферах, зокрема:

1) система моніторингу, передбачена Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 р.(Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року » від 6 серпня 2014 р. № 385);

2) система моніторингу державних цільових програм та бюджетних програм при Міністерстві економіки та Міністерстві фінансів відповідно до Закону України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. № 1621-IV (в редакції від 24.10.2020р.).

3) система фінансового моніторингу у сфері банківської діяльності та фондового ринку, що регламентується: Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 16.08.2020 р. № 361-IX;

Положенням про здійснення банками фінансового моніторингу, затвердженим Постановою Правління Національного банку України № 65 від 19.05.2020 р.;

Положенням про здійснення установами фінансового моніторингу, затвердженим Постановою Правління Національного банку України № 107 від

28.07.2020 р.;

Положенням про здійснення фінансового моніторингу професійними учасниками ринку цінних паперів, затвердженим Рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку № 309 від 17.03.2016 р.;

4) У Бюджетному кодексі України містяться законодавчі норми щодо здійснення моніторингу й оцінки на всіх етапах бюджетного процесу.

Організація системи моніторингу й оцінки ефективності використання бюджетних коштів стала можливою завдяки впровадженню ряду нормативних документів, а саме: Наказ Міністерства фінансів України № 1252 від 27.10.2009 р. «Про результативні показники бюджетної програми», Наказ Міністерства фінансів України від 22.12.2002 р. №1098 «Про паспорти бюджетних програм».

Моніторинг стану міжбюджетних відносин здійснюється виходячи з вимог Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI; Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР; Концепції реформування місцевих бюджетів, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. від № 308, а також щорічних Законів України «Про Державний бюджет України», Бюджетної резолюції України на відповідний рік. Проте при здійсненні моніторингу виникають труднощі, пов'язані з недосконалістю методичних вказівок щодо узагальнення інформації для прийняття рішень стосовно вибору бюджетних програм, проектів фінансування.

У науковій літературі різні аспекти моніторингу в бюджетній сфері розкрито у працях А. Буряченко [69], Н. Версаля, О. Чеберянка [70], Т. Ковч [71, с. 268], С. Кондратюка [72], Н. Перфілової [73, с. 129], В. Плескача [74], М. Полозкова [26, с. 91], І. Чугунова, Ю. Остріщенко [75]. У роботах Н. Версаля, О. Чеберянка [70], С. Кондратюка [72], В. Плескача [74] зосереджена увага на питаннях, пов'язаних із контролем й аналізом виконання бюджету, бюджетної забезпеченості територій та оцінки ефективності функціонування бюджетної системи регіону [71, с. 268; 26].

С. Кондратюк розглядає бюджетний моніторинг як систему спостереження, оцінки, аналізу та прогнозування; інструмент оцінки результативності бюджетних програм; механізм контролю за бюджетними потоками; форму участі громадськості в бюджетному процесі. На його думку, моніторинг є спеціально організованим системним і систематичним спостереженням за розробкою та виконанням програми й аналізу її кількісних та якісних змін, результати якого служать раціоналізації управлінських рішень і використання коштів бюджету в інтересах українського народу [72, с. 409].

Н. Перфілова пропонує проведення моніторингу виконання бюджетних програм з боку держави на основі створення й упровадження інформаційно-аналітичного (ситуаційного) центру, який має забезпечити всебічну технологічну підтримку вирішення аналітичних завдань у сфері складання, аналізу та контролю за виконанням бюджету та його змінами [73, с. 129].

На думку А. Буряченко, моніторинг виконання бюджетних програм – це постійний процес збору даних про видатки та показники виконання програми, що досягаються у процесі її реалізації. Мета проведення моніторингу виконання бюджетних програм – відстеження відхилень фактичних показників від планових, аналіз змін, що відбуваються при реалізації бюджетних програм, та виявлення причин, які перешкоджають або сприяють виконанню програм [69, с. 106].

Як зазначають І. Чугунов, Ю. Остріщенко, моніторинг й оцінка ефективності впровадження бюджетних програм є важливим кроком у процесі складання та виконання місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом. На підставі даних моніторингу приймається рішення про внесення змін або коригувань до програми чи механізму її реалізації, а також про обсяги асигнувань або перерозподіл коштів між завданнями в межах програми. Оцінка бюджетної програми здійснюється за допомогою порівняння планових і фактичних показників її виконання та дає можливість оцінити ефективність використання бюджетних коштів на виконання програми відповідно до визначених мети й завдань [75, с. 10].

Т. Ковч вказує на необхідність проведення на регіональному рівні фінансового моніторингу місцевих бюджетів як складової системи загальнодержавного фінансового моніторингу, що має охоплювати етапи як планування, так і виконання бюджету, оскільки на даний час регіональні та місцеві бюджети залишаються недостатньо прозорими, відсутня цілісна система моніторингу стану та якості управління державними й муніципальними фінансами, результати якої були б доступними не лише органам влади різних рівнів, але і населенню, інвесторам і кредиторам [71, с. 268].

В. Плєскач пропонує інформаційно-аналітичну систему моніторингу доходів і видатків бюджетів регіонів, під яким розуміє підсистему соціально-економічного управління на регіональному рівні – спеціалізований проблемно-орієнтований систематичний комплекс спостереження, організації, первинної обробки й накопичення даних, аналізу, моделювання і прогнозування фінансового стану регіонів, виявлення тенденцій, закономірних змін, можливостей виникнення несприятливих і ризикових ситуацій, а також вироблення механізмів їх попередження з метою інформаційно-аналітичного забезпечення розробки та прийняття управлінських рішень щодо визначення механізмів забезпечення стійкого, пропорційного і збалансованого фінансового стану регіонів [74, с. 42].

М. Полозков розглядає моніторинг стану міжбюджетних відносин як спеціально організовану і постійно діючу систему статистичного обліку, збору й аналізу статистичної інформації, проведення додаткових інформаційно-аналітичних обстежень (опитування населення тощо) та оцінки (діагностики) стану, тенденцій розвитку міжбюджетних відносин у регіоні [149, с. 91].

Запровадженню системи моніторингу перешкоджають ряд проблем, які потребують подальшого вирішення, а саме: не розроблені процедури моніторингу й оцінки використання бюджетних коштів та порядок узагальнення результатів моніторингу для прийняття управлінських рішень; недосконалість методики аналізу виконання показників бюджету; відсутність

єдиних підходів до здійснення рейтингового аналізу місцевих бюджетів; відсутність єдиного підходу до визначення індикаторів оцінювання можливостей щодо додаткових надходжень до місцевих бюджетів [99, с. 13]. Потребують подальшого дослідження такі аспекти моніторингу стану міжбюджетних відносин в Україні, як його індикатори, процедури, організація та порядок узагальнення інформації для прийняття рішень.

Відповідно до системного підходу моніторинг стану міжбюджетних відносин розглядається як система безперервного збору, оцінки та вивчення інформації щодо стану міжбюджетних відносин на всіх стадіях бюджетного процесу з метою контролю за реалізацією механізму регулювання міжбюджетних відносин і прийняття ефективних управлінських рішень. Він надає повну та репрезентативну інформацію про стан і тенденції розвитку міжбюджетних відносин у вертикальному та горизонтальному вимірах, що дозволяє виявити проблеми регулювання міжбюджетних відносин і формувати якісну інформацію для оцінки ефективності механізму регулювання міжбюджетних відносин.

Головною метою моніторингу стану міжбюджетних відносин є забезпечення повною, своєчасною, достовірною та репрезентативною інформацією про стан і тенденції міжбюджетних відносин для оцінки ефективності механізму регулювання міжбюджетних відносин.

Система моніторингу є інформаційно-аналітичною базою для вирішення таких завдань: оцінка стану та тенденцій регулювання міжбюджетних відносин і виявлення їх проблем; обґрунтування цілей, пріоритетних завдань та інструментів регулювання міжбюджетних відносин; оцінка ефективності механізму регулювання міжбюджетних відносин; аналіз фінансової стійкості місцевих бюджетів; оцінка ступеня узгодженості інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин; розробка прогнозів доходів і видатків місцевих бюджетів; виявлення відхилень від планових показників місцевих бюджетів.

Об'єктами моніторингу виступають міжбюджетні відносини та фінансовий стан місцевих бюджетів. Результат моніторингу – це інформація про об'єкт, узагальнена за єдиними критеріями та показниками, що надається користувачам. Суб'єктами моніторингу стану міжбюджетних відносин є незалежні експерти, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба, обласні фінансові управління. Наприклад, у межах реалізації проекту «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи» Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень здійснює щомісячний, щоквартальний та щорічний бюджетний моніторинг: виконання бюджету, макроекономічних показників, показників банківської системи України, показників бюджету [76].

Запропоновану послідовність моніторингу стану міжбюджетних відносин наведено на рис. 1.3. У процесі моніторингу регулювання міжбюджетних відносин здійснюється аналіз факторів, що вплинули на розбіжність між плановими та фактичними значеннями показників: внутрішні фактори (на які органи влади могли впливати); зовнішні фактори (на які органи влади не могли впливати, включаючи форс-мажорні обставини). Далі формуються пріоритетні напрями, за якими здійснюватиметься оцінка його реалізації. Склад і кількість обраних напрямів безпосередньо залежить від завдань регулювання міжбюджетних відносин.

Відмінність такого підходу полягає у можливості забезпечення адаптивності механізму регулювання міжбюджетних відносин до умов оточуючого середовища через постійний моніторинг стану міжбюджетних відносин, який дозволяє ідентифікувати фактори-загрози зниження ефективності механізму, виявити проблеми регулювання та сформулювати інформацію для коригування бюджетної політики.



Рис. 1.3. Послідовність моніторингу стану міжбюджетних відносин

Моніторинг стану міжбюджетних відносин запропоновано проводити на основі індикаторів бюджетної асиметрії, самостійності, збалансованості та ефективності (табл.1.4).

Індикатори моніторингу стану міжбюджетних відносин

Показники	Рекомендовані значення
ДЕРЖАВНИЙ РІВЕНЬ	
Індикатори бюджетної асиметрії місцевих бюджетів	
Показник збереження рангів	Ранги місцевих бюджетів за рівнем бюджетної результативності після отримання міжбюджетних трансфертів не повинні змінюватися більш ніж на 5 позицій, ніж до отримання
Коефіцієнт варіації	Коефіцієнт варіації доходів на одну особу після отримання міжбюджетних трансфертів не повинен становити більше 6%
МІСЦЕВИЙ РІВЕНЬ	
Індикатори збалансованості місцевих бюджетів	
Коефіцієнт збалансованості місцевих бюджетів	Не менше 80% видатків місцевих бюджетів мають покриватися доходами без урахування міжбюджетних трансфертів
Коефіцієнт податкової стійкості	Не менше 60% видатків місцевих бюджетів мають покриватися податковими надходженнями
Індикатори самостійності місцевих бюджетів	
Коефіцієнт фінансової автономії	Не менше 40% доходів зведеного бюджету має бути передано на місцевий рівень
Коефіцієнт залежності від цільової фінансової допомоги	Не більше 20% видатків місцевого бюджету може покриватися за рахунок субвенцій
Індикатори ефективності бюджету	
Коефіцієнт дефіцитності місцевого бюджету	Не більше 10% обсягу видатків місцевого бюджету покриваються за рахунок субвенцій
Показник стабільності дохідної частини бюджету	Обсяг податкових доходів не менше обсягу міжбюджетних трансфертів

Його доцільно проводити за результатами місяця, кварталу, півріччя, року за двома рівнями: державним (Міністерством фінансів України, Державним казначейством України) та регіональним (Департаментом фінансів обласної державної адміністрації). Міністерство фінансів України забезпечує оприлюднення інформації про бюджет, а саме інформаційно-аналітичні матеріали щодо основних показників та завдань державного бюджету; інформацію про виконання зведеного бюджету України (ст. 28 БКУ) [1]. Державне казначейство України забезпечує оприлюднення місячної, квартальної та річної звітності про виконання Державного бюджету України

на офіційному сайті (ст. 28 БКУ), виконує функції інформаційного забезпечення. Місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування здійснюють моніторинг виконання місцевих бюджетів, забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, у тому числі рішень про місцевий бюджет та квартальних звітів про їх виконання (ст. 28 БКУ) [1]. Моніторинг стану міжбюджетних відносин пропонується здійснювати за трьома блоками, наведеними на рис.1.4.

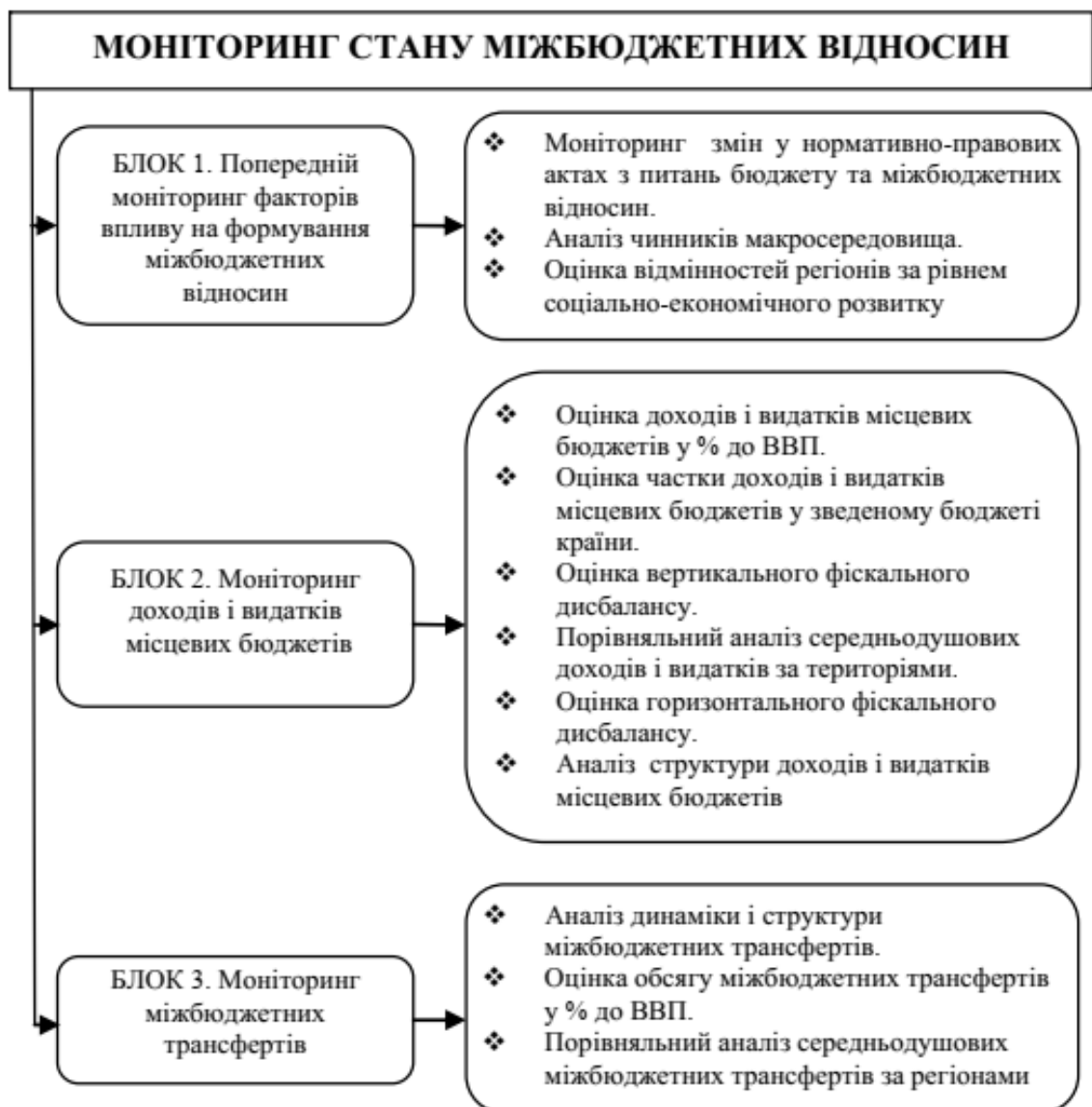


Рис. 1.4. Напрями моніторингу стану міжбюджетних відносин
Блок 1 – попередній моніторинг факторів впливу на формування

міжбюджетних відносин – передбачає виявлення змін у нормативно-правових документах з питань бюджету та міжбюджетних відносин, дослідження впливу чинників макросередовища та оцінку відмінностей регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку.

Блок 2 - передбачає здійснення моніторингу за такими аспектами: оцінка обсягу доходів і видатків місцевих бюджетів у % до ВВП; оцінка частки доходів і видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни; оцінка вертикального фіскального дисбалансу; порівняльний аналіз середньодушових доходів і видатків за регіонами; оцінка горизонтального фіскального дисбалансу; аналіз динаміки і структури доходів і видатків місцевих бюджетів.

Блок 3. - Моніторинг міжбюджетних трансфертів передбачає аналіз динаміки та структури міжбюджетних трансфертів; оцінка обсягу міжбюджетних трансфертів у % до ВВП; порівняльний аналіз середньодушових міжбюджетних трансфертів за регіонами.

Таким чином, запропонований методичний підхід до проведення моніторингу дозволить встановити ключові проблемами міжбюджетних відносин в Україні.

1.3. Світовий досвід регулювання міжбюджетних відносин

Забезпечення соціально-економічного розвитку країни та її регіонів неможливе без належного функціонування системи міжбюджетних відносин, яка по своїй суті, покликана мінімізувати диспропорції в розвитку регіонів, здійснити перерозподіл бюджетних ресурсів всередині бюджетної системи, зумовлених територіальними асиметріями дохідної бази, фінансувати інвестиційні видатки органів місцевого самоврядування тощо.

Нерівномірність соціально-економічного розвитку регіонів України

обумовлює асиметрії формування бюджетного потенціалу, що, своєю чергою, продукує різні можливості фінансування видатків місцевих бюджетів.

Такі процеси здатні викликати вертикальні та горизонтальні фіскальні дисбаланси.

В цьому сенсі реалізація реформи фінансової децентралізації в Україні, спрямованої на розширення повноважень органів місцевого самоврядування, надання їм більшої самостійності у вирішенні завдань місцевого масштабу, нарощення можливостей реалізації регіонами власного потенціалу

розвитку, зумовлює необхідність вирішення важливої сучасної проблеми державних фінансів – вдосконалення існуючих механізмів перерозподілу доходів бюджетів (різних рівнів).

Ключовим чинником для розподілу функцій між бюджетами всіх рівнів в країні є адміністративно-територіальний устрій, який є найважливішою складовою організації держави та визначає моделі організації місцевих фінансів: федеративні, унітарні та місцеві фінанси країн з регіональною автономією. Відповідно до такого поділу, у федеративних країнах бюджетний устрій визначається законодавством кожного суб'єкта федерації, а функціонування бюджетної системи унітарних країн лежить в єдиному загальнодержавному правовому полі. З огляду на сказане, в більшості країнах поняття єдина бюджетна система та єдина бюджетна класифікація – відсутні, як і зведені бюджети, натомість поширеним є поняття «система бюджетів».

Це логічно, оскільки кожен рівень влади самостійно формує і виконує власний бюджет в законодавчо визначеному правовому полі.

Згідно із класифікацією Міжнародного валютного фонду, залежно від форми

політичної взаємодії та ступеня фінансової самостійності ланок бюджетної системи, розрізняють такі типи міжбюджетних відносин (рис. 1.5)[77].

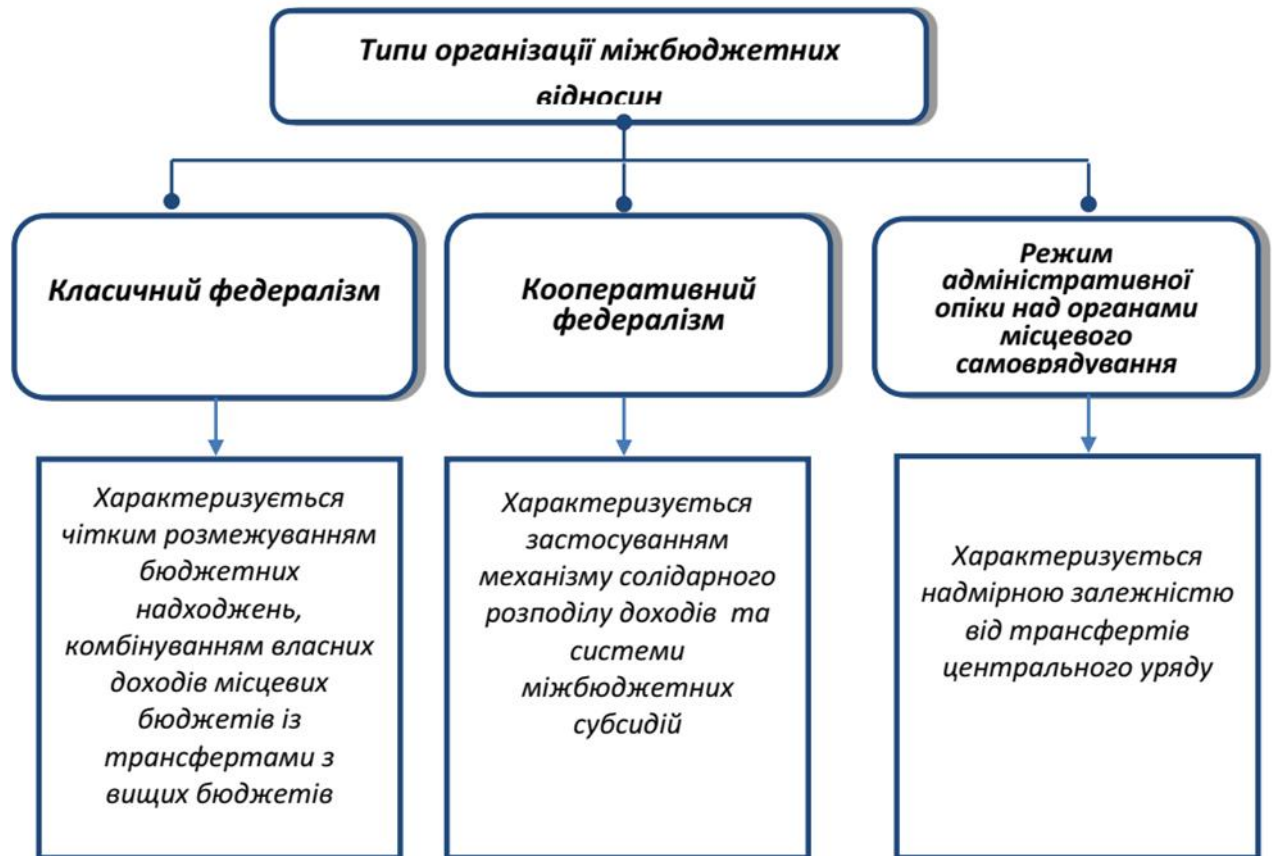


Рис. 1.5. Типи організації міжбюджетних відносин

Залежно від обсягів делегованих повноважень та ступеня взаємодії з державною владою, виокремлюють два підходи до організації місцевого самоврядування: автономії та децентралізації.

В федеративних країнах в основу реалізації фінансової децентралізації закладено два визначальні принципи – автономії та участі. Принцип автономії чітко фіксує компетенцію федерального центра і уточнює, що все, що поза межами його компетенції, належить до компетенції субфедеральних органів влади.

Зазвичай, до компетенції федеральних органів влади відносять: міжнародне співробітництво, оборону, митні розрахунки тощо. Принцип участі передбачає залучення представників субфедеральних органів влади до формування федеральної політики, шляхом представництва в законодавчій та виконавчій гілці влади. Питання узгодження бюджетної політики територій і

федерації лежить в площині субсидіарного підходу (діяльність влади вищого рівня доповнює діяльність влади нижчого рівня).

Інакше кажучи, для федеративних країн властивий чітко виражений розподіл функцій між ланками бюджетної системи, а організація міжбюджетних відносин відповідає моделі бюджетного федералізму, котра може бути представлена двома типами – децентралізованим (дозволяє забезпечити максимальну фіскальну автономію місцевих бюджетів за рахунок надання органам місцевого самоврядування широких прав у сфері оподаткування та здійснення запозичень, властивий США) та кооперативним (спрямований на забезпечення територіальної справедливості).

Натомість для унітарних країн характерна модель бюджетного унітаризму, за якого суб'єктами міжбюджетних відносин є центральні та органи місцевого самоврядування, при цьому центральні органи влади сповідують політику вирівнювання фінансового потенціалу територій та встановлення єдиних стандартів якості суспільних послуг.

Більша частина суспільних послуг населенню фінансується з місцевих бюджетів, при цьому принципи розподілу функцій між ланками бюджетної системи можуть суттєво різнитися.

Варто також зазначити, що моделі бюджетного вирівнювання різняться між собою. Вважається, що у федеративних країнах застосовують вирівнювання за доходами, в той час як в унітарних прийнятним є застосування і за доходами і за видатками[30], хоча дуже рідко зустрічаються країни, які в «абсолютно чистому» вигляді застосовують лише одну модель (зазвичай – це поєднання).

Механізм вирівнювання за *доходами* передбачає визначення рівня податкоспроможності певної адміністративно-територіальної одиниці (сума податкових надходжень, яку може акумулювати АТО при встановленні ставок податків).

Визначення податкоспроможності в різних країнах відбувається по-

різному: одні формують репрезентативну податкову систему, до якої включають декілька найбільш значимих місцевих чи загальнодержавних податків, надходження від яких за певним розподілом буде передаватися на нижчі рівні, натомість інші – здатність території формувати власні надходження здійснюють на основі аналізу ВРП чи доходу домогосподарств (такий підхід поширений в певних штатах США).

Вирівнювання за *видатками* базується на розрахунку репрезентативної системи витрат, яку визначають виходячи із вартості стандартного набору суспільних послуг, гарантованих державою кожному громадянину.

Цікаво, що для багатьох економічно розвинених країн поширеною є практика встановлення вартості суспільних послуг не сумарно, а в розрахунку на стандартну одиницю певного виду послуг (вартість навчання одного учня, лікування пацієнта, ремонт кілометра дороги і т. д).

Світова практика переконує, що можливий і інший варіант – визначення рівня витрат на фінансування суспільних послуг на основі минулих періодів.

Одним із інструментів бюджетного вирівнювання є трансферти. Зарубіжний досвід переконує, що трансфертний метод бюджетного вирівнювання (фінансового), який включає в себе такі інструменти, як прямі гранти, непрямі (податкові розщеплення) трансферти, цільові та загальні трансферти, можуть бути одноразовими та строковими, можуть вимагати зустрічного фінансування або не передбачати жодних вимог[31].

Найменше цей інструмент вирівнювання застосовується в країнах із високим рівнем децентралізації та широкою податковою автономією органів місцевого самоврядування (табл. 1.5).

Враховуючи, що Україна – унітарна держава, надалі проведемо порівняльний аналіз моделей міжбюджетних відносин в унітарних країнах, які вирізняються високим рівнем фіскальної автономії, а економіки яких можна вважати орієнтиром сталого розвитку.

Таблиця 1.5

Порівняння систем міжбюджетних відносин у зарубіжних країнах

Країна	Тип трансфертів	Залежність від трансфертів	Форма вирівнювання	За доходами/ видатками	База вирівнювання
Унітарні країни					
Польща	Цільові/ нецільові	Висока	вертикальна	за доходами	
Норвегія	Цільові	Середня	горизонтальна	за доходами	фактичний обсяг податкових надходжень
Португалія	Нецільові	Низька	вертикальна	за доходами	фактичний обсяг податкових надходжень
Велика Британія	Цільові	Висока	вертикальна	за доходами	
Швеція	Цільові	Низька	горизонтальна	за доходами /витратами	фактичний обсяг податкових надходжень
Данія	Цільові	Висока	вертикальна	за доходами	фактичний обсяг податкових надходжень
Фінляндія	Цільові	Низька	вертикальна	за видатками	ПДФО, ППП, податок на власність
Італія	Цільові	Середня	вертикальна	за доходами	
Іспанія	Цільові	Висока	вертикальна	за видатками	
Франція	Цільові/ нецільові	Середня	горизонтальна	за доходами	
Федеративні країни					
Німеччина	Цільові/ нецільові	Середня	вертикальна	за видатками	фактичний обсяг податкових надходжень
Австрія	Цільові	Висока	вертикальна	за видатками	фактичний обсяг податкових надходжень
Швейцарія	Цільові	Низька	вертикальна	за видатками	ПДФО, податок на майно, податок на транспорт
Канада	Цільові	Висока	вертикальна	за доходами	репрезентативна податкова система із 5 податків

Насамперед потрібно зацентувати на тому, що переважна більшість унітарних країн Європейського Союзу вирізняється домінуванням податкових надходжень в структурі доходів місцевих бюджетів, але жодна із них не забезпечує себе доходами на 100%, а це значить, що значимість трансфертів у формуванні фінансової бази місцевої влади не варто недооцінювати (рис. 1.6).

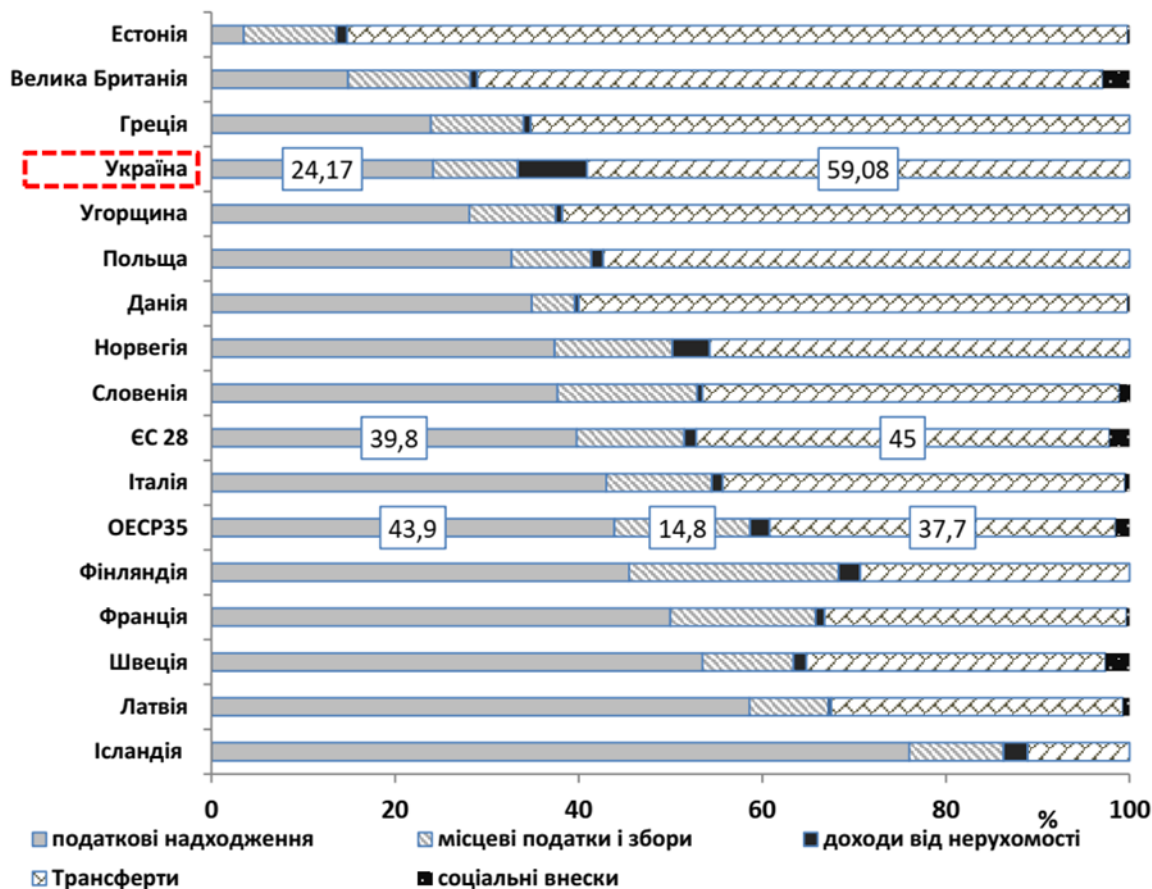


Рис.1.6. Структура доходів місцевих бюджетів унітарних країн Європи та країн ОЕСР в 2019 році, %

Джерело: складено з використанням даних Комітету статистики країн Європейського Союзу [78].

До слова, для таких країн, як Ісландія, Латвія, Швеція, Фінляндія, де в результаті проведення реформ вдалося досягнути високого ступеня децентралізації, а отже і фінансової автономії місцевої влади, частка трансфертів, яка виділяється центральним урядом складає менше 40% в структурі доходів бюджетів субрегіонального рівня, натомість у Великій Британії, Угорщині, Греції, де самоврядування ще не набуло значного розвитку, понад 60% доходів формується за рахунок трансфертів центрального уряду. Зазначене свідчить про надмірну централізацію та

фінансову залежність місцевого самоврядування від грантів центрального уряду.

Надалі проаналізуємо зарубіжний досвід організації системи міжбюджетних відносин з позиції фінансової децентралізації та зміцнення фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування.

Прикладом могутньої унітарної держави, яка пішла шляхом децентралізації влади в організації місцевого самоврядування, досвід якої може становити практичний інтерес для України є Франція. Відомо, що ще в 90-х роках минулого століття ця країна була централізованою державою, яка завдяки низці проведених реформ (починаючи з 1982 р. і по даний час), спрямованих на підтримку розвитку місцевого самоврядування, зуміла провести децентралізацію влади, що послужило потужним імпульсом економічним ініціативам. Зміни в країні призвели до розподілу повноважень, функцій між різними адміністративними рівнями, як наслідок нарощення фінансової автономності та можливість надання якісних публічних послуг. На сьогодні адміністративно-територіальний устрій Франції визначають п'ять ланок територіальних одиниць: комуна (базова одиниця), кантон, округ, департамент та регіон, при цьому кантон і округ не мають органів управління, натомість комуни, департаменти і регіони мають органи місцевого самоврядування та є територіальною основою діяльності самоврядних територіальних колективів. Регіони вважаються територіальною основою функціонування органів місцевого самоврядування на чолі з перфектами, які є гарантами реалізації національних інтересів та забезпечують адміністративне управління державними інститутами в регіоні.

Жвавий практичний інтерес викликає система організації міжбюджетних відносин у Франції, а саме ключова її складова – визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. Так, згідно з бюджетним устроєм цієї країни, розподіл дотацій з державного бюджету визначається законом щороку. Розрізняють такі види трансфертів: загальна дотація на поточні видатки,

загальна інвестиційна субсидія та загальна субсидія на підтримку децентралізації. Розмір загальної дотації щороку на основі пропозицій, затверджується Парламентом для кожного адміністративно-територіального рівня. При цьому формульний розрахунок дотації вирівнювання опирається на такі показники: щорічна класифікація населення комуни, синтетичний індекс ресурсів та фінансових платежів, фіскальний потенціал на душу населення тощо. Вважається, що загальна дотація на поточні видатки є інструментом горизонтального вирівнювання і слугує грошовою допомогою на вирівнювання різниці у податкових надходженнях, натомість на підтримку децентралізації – є інструментом вертикального вирівнювання.

Проведені реформи децентралізації влади та фінансів дозволили підвищити самостійність влади на місцях та зміцнити автономію усіх ланок бюджетної системи.

Частка місцевих бюджетів в зведеному бюджеті країни зросла до 60%; органи місцевого самоврядування отримали право самостійно визначати ставки податків, в межах своєї компетенції, правда в межах, визначених парламентом Франції.

Країною з потужним місцевим самоврядуванням, яке має третину державних видатків та відіграє ключову роль у наданні суспільних послуг для мешканців є Польща. Спираючись на дані Євростату³⁷, можемо стверджувати, що половина доходів місцевого самоврядування – це власні доходи, 29% - дотації та цільові субвенції (в т.ч. за рахунок структурних фондів ЄС) – 22%.

Цікавою для запозичення досвіду є філософія міжбюджетних трансфертів в Польщі. Для органів місцевого самоврядування передбачено загальну субвенцію. Вирівнювальна і освітня – для всіх територіальних одиниць, еквівалентну – для гмін і повітів; регіональну – для воєводств. Вирівнювальна частина субвенції покликана охороняти економічно найслабші одиниці місцевого самоврядування. До її складу входять: основна сума і додаткова

сума. Загальну суму цієї частини субвенції для гмін, повітів і воєводств визначають у законі про державний бюджет, тоді як її розподіл між різними рівнями місцевого самоврядування залежить від податкових доходів і кількості мешканців. Чим нижчі податкові доходи і вища кількість населення, тим вища вирівнювальна частина загальної субвенції. Еквівалентна частина субвенцій для гмін і повітів, а також регіональна для воєводств, має на меті вирівнювання різниці в доходах місцевого самоврядування у зв'язку зі змінами в системі фінансування завдань (повноважень). Загальний розмір цієї частини субвенцій дорівнює сумі внесків одиниць місцевого самоврядування до державного бюджету.

Результатом проведення реформ стало розмежування функцій та повноважень між державою та органами місцевого самоврядування, при цьому уряд відповідає за зовнішню політику країни, національну безпеку, розвиток країни тощо, а місцева влада опікується наданням якісних послуг населенню.

Велика Британія, як і Угорщина та Греція, не вирізняється високим рівнем організації місцевого самоврядування, а це значить, що понад 60% доходів бюджетів субрегіонального рівня формується за рахунок трансфертів центрального уряду.

Попри це, практичний інтерес викликає механізм фінансового вирівнювання в Великобританії. Британська система розподілу міжбюджетних трансфертів, в переважній більшості, орієнтується на надання загальних дотацій з бюджету центрального рівня. Формульний розрахунок трансфертів характеризується високим рівнем вимог до даних, які при цьому використовуються. Британська система вирівнювання (відома як «Дотація стимулювання надходжень») – це механізм визначення та вирівнювання потреб місцевої влади. Особливість його в тому, що уряд країни спеціально розраховує для кожного регіону так звану оцінку стандартних витрат (вартість суспільних послуг, за які несуть відповідальність органи місцевого

самоврядування). Формула такої оцінки ґрунтується на статистичному аналізі видатків попередніх періодів та враховує цілу низку демографічних та соціально-економічних характеристик (густоту населення, його вік, кількість, індикатори праці, коливання вартості праці, довжину доріг, кількість учнів і ін.). В її основі лежить розрахункова нормативна вартість надання місцевою владою суспільних послуг мешканцям, яка враховує особливості тих сфер відповідальності місцевої влади, які впливають на відмінності у вартості надання послуг. Грант (дотація) центральної влади для окремого регіону складається із цієї розрахованої вартості за вирахуванням частки цього регіону у податку на комерційну власність та обсягу місцевого податку Ради, за умови, що він відрізняється від стандартного загальнодержавного рівня. Дотація, визначена на основі формули, не піддається коригуванню органами місцевого самоврядування. Існує практика запровадження мораторію на певний період часу щодо внесення змін до методики визначення видатків. Це дає змогу робити бюджетну політику прогнозованою та передбачуваною.

Зазначимо, що до місцевих податків Великобританії належить тільки один податок – податок на майно, який формує третю частину доходів місцевих бюджетів. Цей податок стягується з власників та орендарів всіх видів майна виробничого та невиробничого призначення, а ставка визначається в залежності від потреб міста у фінансових ресурсах та може диференціюватися в залежності від міста[39].

Якщо вести мову про унітарні країни з дуже високим ступенем фіскальної децентралізації та соціально орієнтованими економіками, то не можливо оминати увагою досвід Північних країн Європи (Швеція, Данія, Фінляндія). Жвавий інтерес ця група скандинавських країн, викликає, в першу чергу тому, що вдало побудовані їх фінансові системи (з високим рівнем оподаткування!), які максимально враховують інтереси громадян, громади і держави, дозволили стати лідерами по забезпеченню сталого розвитку. При цьому фіскальна автономія підкріплена домінуванням місцевих податків у доходах місцевих

бюджетів⁴⁰: в Швеції – 61%; Данії – 51%; Норвегії – 43%. Ключовою особливістю бюджетної децентралізації цих країн є чітка відповідність відповідальності органів місцевого самоврядування рівню повноважень та обсягам бюджетного забезпечення.

Кожен рівень самоврядування (в Швеції, наприклад, муніципалітет на місцевому і ландстинг – на регіональному) має право встановлювати свої ставки податків. Якщо судити про рівень бюджетної децентралізації за критерієм частка видатків місцевих бюджетів у ВВП країни, то скандинавські країни мають найвищий в Європі показник – більше 15%. За показником частка власних доходів в доходах місцевих бюджетів ці країни теж займають лідируючі позиції – понад 50% [67]. Система фінансового вирівнювання Швеції («система Робін Гуда») характеризується високим рівнем децентралізації та фіскальної незалежності місцевих бюджетів і побудована на принципах самофінансування, відбувається як за доходами, так і за витратами. При цьому, наприклад, вирівнювання за витратами базується на розрахунках нормативних витрат на суспільну послугу на одного мешканця. Якщо фактичні витрати менші норми, то комуни сплачують збір вирівнювання, який в подальшому перерозподіляється між органами місцевого самоврядування, в яких витрати перевищують нормативний показник. Така процедура вирівнювання може демотивувати територіальний розвиток, проте в результаті залучення депресивних регіонів до територіального поділу праці та підвищення соціальних стандартів у цілому таке вирівнювання себе виправдовує, адже органи місцевого самоврядування отримують достатні фінансові ресурси для надання необхідних благ та послуг[42].

Наступною країною, яка має високий ступінь незалежності місцевого самоврядування є Данія. Муніципалітети і регіони цієї країни мають високий ступінь незалежності від уряду при виконанні своїх повноважень, хоча автономія щодо встановлення рівня місцевих податків на практиці дещо знизилася за останні роки. Більшу частину доходів муніципалітетів складають

місцеві податки, ставки яких можуть встановлювати самі ОМС, і тільки порядку 20% – це субвенції. Потрібно зазначити, що Данія має складну систему грантів, яка включає нецільову субвенцію, часткове відшкодування виконання певних повноважень (як то на соціальну допомогу) та вирівнюючі складову. Механізм вирівнювання базується на структурному дефіциті (надлишку), який розраховується як різниця між потребами фінансування витрат і податковими надходженнями при середній ставці податку. Вирівнювання місцевих бюджетів за доходами здійснюється в розрахунку на одного жителя, тоді як за видатками базується на використанні спеціального індексу, який враховує демографічні та соціальні показники. Вважається, що органи місцевої влади отримують дотацію або сплачують кошти в межах схеми вирівнювання, залежно від потреб на одного мешканця, які можуть бути вищими чи нижчими від середнього загальнонаціонального показника. Така система фінансового вирівнювання гарантує муніципалітетам тільки 45% відхилень від середньої бази оподаткування і від загальних потреб. У столичних районах Копенгагена ступінь вирівнювання місцевих бюджетів може бути збільшено ще на 40%.

Муніципалітети, що мають низьку фінансову спроможність (податкові надходження на одного жителя менші 10% середнього по країні), отримують неповне фінансове вирівнювання у межах 40% різниці до досягнення середніх доходів муніципалітетів, решта доходів – це самостійний пошук необхідних фінансових ресурсів⁴³.

Іншою унітарною скандинавською країною з високим ступенем місцевої автономії як у фінансовому, так і в законодавчому аспекті є Фінляндія. Муніципалітети цієї країни є головними надавачами послуг соціального забезпечення, включаючи первинну, вторинну медичну допомогу та стоматологію. Державні гранти в структурі доходів муніципалітетів становлять трохи більше 20%, решта – це муніципальні надходження, з яких левову частку формують надходження з податку на доходи фізичних осіб.

Зазначимо, що Фінляндія, як і Швеція, одні з небагатьох країн, в яких ОМС можуть встановлювати базову ставки податку на доходи фізичних осіб для своїх мешканців.

Система фінансового вирівнювання Фінляндії за доходами спрямована на мінімізацію регіональних відмінностей та створення умов для забезпечення муніципалітетами однакових стандартів суспільних послуг. Доходи муніципалітетів оцінюються на основі показника потенційних податкових надходжень на душу населення, а саме: якщо такі надходження менші за 90% середніх по країні, система вирівнювання компенсує різницю (до 90%); якщо рівень доходів вище 90% середніх по країні, то такі муніципалітети перераховують до державної скарбниці 40% надходжень, що перевищує поріг у 90%[44].

Досвід організації системи міжбюджетних відносин унітарної країни з конституційною монархією та парламентською демократією, якою є Норвегія дає можливості для порівняльного аналізу. Ця країна, як і Україна, попри реформу децентралізації влади є надто централізованою, держава і надалі зберігає прерогативу з контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Не вдало проведені адміністративна реформа та реформа місцевих фінансів, відобразилися на функціонуванні системи міжбюджетних відносин. Суттєві відмінності в розмірах адміністративно-територіальних одиниць (найбільше графство Норвегії – Фіннмарк (49 тис. км², 74 тис. жителів, 1,5 на 1 км², 19 муніципалітетів), найменше графство – Вестфолд (2,2 тис. км², 210 тис. жителів, 88,8 на 1 км², 14 муніципалітетів), найбільший муніципалітет країни – Осло (512 тис. жителів), найменший – Утсіра (233 мешканця) позначилися на обсягах видатків різних органів місцевої влади. Саме тому уряд у 2014 році започаткував нову реформу, яка повинна привести до подальшого об'єднання муніципалітетів та округів. Майже половина надходжень муніципалітетів та районів – це дотації із державного бюджету (загальні та блокові), які слугують інструментом вирівнювання податкових

надходжень та потреб у видатках. Ті муніципалітети, які мають податкові надходження на одного мешканця менші за певний поріг, отримують дотації для їх компенсації на рівні 90% різниці між власними доходами та пороговим значенням. Досвід фінансового вирівнювання Норвегії не можна вважати достатньо ефективним для наслідування.

Іспанія, Ісландія - ці країни доречно виокремити в окрему групу, бо їхній унітарний устрій характеризується широкою автономією регіональних та місцевих владних органів. Місцевим бюджетам властива висока податкова спроможність, а отже низька залежність від трансфертів. Так, в Італії розподіл функцій між ланками бюджетної системи практично відсутній, а численні соціально-економічні послуги фінансуються з усіх рівнів бюджетної системи[45].

Розмежування компетенції між державною владою і автономними територіями Іспанії проводиться Конституцією на основі чіткої фіксації виключної компетенції держави та автономних територій. Виключна компетенція держави передбачає перелік предметів відання та повноважень, які можуть здійснюватися лише органами державної влади та не можуть бути передані для вирішення органам місцевого самоврядування[46]. По сьогоднішній день експерти вважають, що практика Іспанії – це взірць вирішення проблеми бюджетного федералізму в межах податкової системи країни. Ключовими бюджетоформуєчими податками автономних одиниць Іспанії є податок на нерухомість, автотранспорт та на економічну діяльність⁴⁷. Цікавою особливістю формування спроможних громад в цій країні є критерій чисельності населення. Наприклад, якщо чисельність населення менше 5 тис. осіб, то органи місцевого самоврядування мають менше функціональних обов'язків, ніж громади з населенням 20 тис. осіб[48]. Інакше кажучи, більша громада – більші повноваження.

Підсумовуючи, слід зазначити, що не існує єдиної універсальної моделі організації системи міжбюджетних відносин. Практика проведення реформ

фінансових відносин – неоднозначна, диференційована, залежить від багатьох чинників: державного устрою країни, особливостей розвитку національної економіки, структури бюджетної системи тощо. Проведений аналіз світової практики продемонстрував існування різних підходів щодо організації міжбюджетних відносин. Існує чимало позитивних схожих рис, які можуть слугувати прикладом для наслідування та врахування в процесі удосконалення існуючої системи міжбюджетних відносин в Україні. Однак потрібно чітко розуміти, що «буквальне» перенесення досвіду на терени України є некоректним та потребує поглибленого аналізу особливостей її прояву, позаяк система міжбюджетних відносин повинна чітко відповідати соціально-економічним умовам конкретної країни.

Викладене вище дає підстави стверджувати про таке:

- досвід організації міжбюджетних відносин в унітарних країнах засвідчив існування їх різних форм, проте найпоширенішими є розподіл доходів (розподіл податкової бази або централізація податкових доходів з наступним розподілом відповідно до обраних критеріїв) та система грантів (цільових і нецільових), причому вибір їх залежить від завдань економічної та фінансової політики на даний момент часу; рівня фіскальної децентралізації; можливостей органів місцевого самоврядування до нарощення власного фінансового потенціалу; глибини асиметрій територіального розвитку тощо;

- ефективно діюча система міжбюджетних відносин повинна адекватно відображати процеси формування достатніх обсягів фінансових ресурсів, в тому числі з урахуванням міжбюджетних трансфертів, необхідних для виконання органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень; формульні розрахунки обсягів міжбюджетних трансфертів не повинні спричиняти бюджетні дисбаланси; трансфертна підтримка повинна узгоджуватись із фіскальними потребами адміністративно-територіальних одиниць, бути стабільною та прозорою;

- основою управління міжбюджетними відносинами повинно бути

чітке розмежування видаткових та дохідних повноважень і при цьому кожен рівень влади повинен мати достатній обсяг доходів для реалізації покладених на нього функцій. Збалансованість бюджетів кожного рівня (спираючись на податковий потенціал даної території) є запорукою забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів для громадян;

- попри те, що система міжбюджетних відносин, а відтак і механізми фінансового вирівнювання є унікальними для кожної країни, на наше переконання, окремі практики, які добре зарекомендували себе на батьківщині є сенс вивчати та запроваджувати в Україні. Зокрема, корисним може бути досвід скандинавських країн в частині формування чіткої відповідності «повноваження-обсяги бюджетного забезпечення» з правом для кожного рівня самоврядування встановлювати свої ставки податків та зборів. Доречним є запозичення окремих елементів моделей фінансового вирівнювання Швеції, яке відбувається як за доходами, так і за витратами і базується на розрахунках нормативних витрат на суспільну послугу на одного мешканця. Моделі вирівнювання скандинавських країн цікаві, насамперед, тим, що базуються на реальних видаткових потребах органів місцевого самоврядування та реальних програмах соціально-економічного розвитку регіонів, але ключовою детермінантою є зростання рівня фінансової автономності місцевих бюджетів.

Висновки до розділу 1.

1. Узагальнюючи існуючі в науковій літературі думки і підходи до міжбюджетних відносин, пропонується розглядати їх за такими аспектами: фінансовий – відносини щодо формування, розподілу та використання бюджетів, орієнтовані на вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів; економічний – відносини, пов'язані з розподілом та перерозподілом частини ВВП та національного багатства, орієнтовані на забезпечення виконання економічних функцій держави й органів місцевого самоврядування;

організаційний – відносини, пов'язані з розподілом повноважень у сфері доходів та видатків органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямовані на забезпечення збалансованості бюджету кожного рівня; правовий – відносини, регламентовані нормами права щодо нормативно-правового закріплення видаткових повноважень і дохідних джерел органів місцевого самоврядування; політичний – відносини, орієнтовані на узгодження інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин; регулятивний – відносини щодо формування ефективної соціальної та економічної політики держави, спрямованої на забезпечення прискореного інноваційно-інвестиційного розвитку регіонів і фінансової стійкості їх місцевих бюджетів.

Сутність міжбюджетних відносин містить не тільки розмежування видаткових і дохідних джерел за рівнями бюджетної системи та розподіл фінансової допомоги. У даному дослідженні міжбюджетні відносини розглядаються як інструмент оптимізації доходної частини місцевих бюджетів.

2. Розуміння особливостей регулювання міжбюджетних відносин в Україні дозволяє сформулювати основні положення концептуальної моделі механізму регулювання міжбюджетних відносин, орієнтованого на оптимізацію доходної частини місцевих бюджетів: по-перше, механізм має бути націлений на досягнення головної мети – збільшення доходної частини місцевих бюджетів. Для вирішення цього завдання запропоновано методичний підхід до комплексного аналізу фінансової стійкості місцевих бюджетів і диференційований підхід до регулювання міжбюджетних відносин залежно від її рівня; по-друге, механізм регулювання міжбюджетних відносин має бути адаптивним до змін факторів зовнішнього середовища. У зв'язку з цим розроблено варіанти прогнозів показників бюджетів за сценарним підходом, процедури вибору доцільної альтернативи за критеріями фінансової стійкості та ризику, а також оцінки ризику реалізації механізму регулювання міжбюджетних відносин; по-третє, забезпечення справедливості та

стимулюючого ефекту горизонтального регулювання міжбюджетних відносин. Для цього рекомендується здійснювати його оцінку як складової інтегральної оцінки ефективності механізму регулювання міжбюджетних відносин; по-четверте, забезпечення узгодженої взаємодії суб'єктів міжбюджетних відносин при реалізації державної бюджетної політики.

На відміну від існуючих, удосконалена концептуальна модель механізму регулювання міжбюджетних відносин відрізняється принципами (адаптивності, узгодження інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин, вирівнювання та довгострокової збалансованості), функціями (стимулююча, вирівнююча, контрольна), методами (моніторингу стану міжбюджетних відносин, комплексного аналізу фінансової стійкості місцевих бюджетів, прогнозування доходів і видатків місцевих бюджетів) та етапами реалізації. Вона надає системне знання про об'єкт і предмет дослідження шляхом структурування елементів та забезпечує ефективність регулювання міжбюджетних відносин, що зрештою проявляється у підвищенні якості життя населення на основі наданих бюджетних послуг, досягненні стійкої динаміки економічного зростання регіонів і створенні рівних умов для їх розвитку.

3. Серед негативних факторів сталого розвитку економіки держави, в тому числі, системи міжбюджетних відносин, треба відзначити: проблеми економічного характеру, проблеми соціального характеру, проблеми політико-правового характеру, проблеми інституційного характеру.

Ефективність механізму регулювання міжбюджетних відносин залежить від якості інформаційної бази. На сучасному етапі відсутня єдина база статистичних даних щодо розвитку міжбюджетних відносин в Україні. Тому необхідний моніторинг їх стану, який надає необхідну інформацію для виявлення проблем регулювання міжбюджетних відносин й оцінки ефективності його механізму. Моніторинг стану міжбюджетних відносин пропонується здійснювати за трьома блоками: Блок 1 – попередній моніторинг факторів впливу на формування міжбюджетних відносин; Блок 2 - передбачає

здійснення моніторингу за такими аспектами: оцінка обсягу доходів і видатків місцевих бюджетів у % до ВВП; оцінка частки доходів і видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни; оцінка вертикального фіскального дисбалансу; порівняльний аналіз середньодушових доходів і видатків за регіонами; оцінка горизонтального фіскального дисбалансу; аналіз динаміки і структури доходів і видатків місцевих бюджетів. Блок 3. - Моніторинг міжбюджетних трансфертів.

4. Досвід розвинутих країн свідчить, що перерозподіл доходів на користь місцевих бюджетів, де саме і відбувається життєдіяльність населення та здійснюється виробництво, може істотно прискорити інноваційне зростання регіонів і вивести їх на рівень фінансової самодостатності.

Результати дослідження показали, що слід доцільно виважено підходити до системи реформування міжбюджетних відносин в Україні. В даний час високу питому вагу займають трансферти, отримані з державного бюджету, що є негативним фактом і свідченням значної залежності місцевого самоврядування від дій і рішень центрального уряду, і відсутність економічно виваженої системи розподілу податків між бюджетами. Таким чином, система податкових повноважень в Україні не відповідає економічним інтересам територіальних громад і не дозволяє реалізувати повною мірою їх економічні інтереси. А практика організації міжбюджетних відносин на основі положень Бюджетного кодексу України показала, що реальна самостійність місцевих бюджетів і подальший розвиток місцевого самоврядування не є фінансово забезпеченими.

РОЗДІЛ 2

МОНІТОРИНГ СТАНУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

2.1. Моніторинг факторів впливу на формування міжбюджетних відносин

Моніторинг стану міжбюджетних відносин пропонується здійснювати за трьома блоками, наведеними у п.п.1.2 (рис.1.4).

Попередній моніторинг факторів впливу на формування міжбюджетних відносин – передбачає виявлення змін у нормативно-правових документах з питань бюджету та міжбюджетних відносин, дослідження впливу чинників макросередовища та оцінку відмінностей регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку.

Оскільки до нормативно-правового законодавства періодично вносяться зміни, необхідно щоквартально їх відстежувати для коригування механізму регулювання міжбюджетних відносин.

Аналіз чинників макросередовища свідчить про високий рівень нестабільності розвитку економіки України, спричинений динамічними змінами в економіці, глобалізацією, впливом безлічі зовнішніх чинників невизначеності. Пандемія COVID-19 завдає людству подвійного удару: як хвороба та як причина найбільшої від 2008 року економічної кризи. Коронавірус вплинув практично на всі сфери економіки. Світова економіка втратила близько \$35 трлн.

Наведемо деякі показники економічного розвитку України за 2019 р. Ревальвація гривні призвела до дефіциту бюджету, а недоступність кредитів для бізнесу створює загальну загрозу для економічного зростання. Більш ніж 60 млрд. грн. недобрав державний бюджет планових доходів за 2019 рок. Згідно з даними Держказначейства, відсоток виконання доходів бюджету

становив 94,1% до плану на цей період, що стало найгіршим показником після кризи 2008-2009 рр. Реагуючи на гостру нестачу бюджетних коштів, прем'єр-міністр 17 грудня доручив Мінфіну і Казначейству припинити автоматичне проведення платежів та реєстрацію бюджетних зобов'язань за незахищеними статтями, що означало повернення до практики ручного управління бюджетом, успадкованої з 1990-х рр. Унаслідок такого рішення планових сум фінансування не отримують Державний фонд регіонального розвитку, Державне агентство автомобільних доріг та більшість головних розпорядників коштів у частині капітальних видатків бюджету та видатків на використання товарів і послуг.

Недовиконання дохідної частини бюджету було спричинено дією загально-економічних та управлінських факторів. Серед них – деіндустріалізація економіки та збільшення у структурі ВВП частки галузей з низьким податковим коефіцієнтом, номінальна ревальвація гривні і зменшення надходжень від імпортного ПДВ і мита, збільшення тіньового обігу підакцизних товарів, подальше зниження ефективності роботи митних і податкових органів у поточному році. Реальна відсоткова ставка за гривневими ОВДП, які розміщував Мінфін у IV кварталі 2019 року. Це стало абсолютним рекордом серед країн з ринками, що формуються. Найближчими сусідами України у рейтингу найдорожчих позичальників є Уганда та Єгипет з реальною дохідністю 6,5% і 5,9% річних. Водночас третина країн з ринками, що формуються, мають від'ємні реальні відсоткові ставки за державними облігаціями. В Україні номінальна відсоткова ставка за гривневими ОВДП знизилася з 18,9% у I кварталі до 13,4% у IV кварталі 2019 року.

Однак під'єднання України до системи Clearstream (що полегшує придбання і зменшує транзакційні витрати іноземних інвесторів з українськими ОВДП) та уповільнення темпів інфляції дозволяли Мінфіну радикальніше знизити відсоткові ставки, однак, цього не було зроблено. Тому видатки бюджету на виплату відсотків за внутрішнім боргом у 2019 року

сягнуть близько 88 млрд грн. Для порівняння: 2018 року такі видатки становили 75 млрд грн, а 2017 року – 73 млрд грн. 115,5 млрд.грн. - такий обсяг ОВДП у власності нерезидентів (за сумою основного боргу, станом на 31 грудня). З початку 2019 р. вкладення нерезидентів у державні облигації безпрецедентно зросли більш ніж у вісімнадцятеро або на 109,1 млрд грн. За цей період частка портфелю нерезидентів у загальному обсязі ОВДП збільшилась з 0,8% до 14,2%. Проте, якщо із загального обсягу облигацій (815,9 млрд грн) вилучити портфель НБУ (337,1 млрд грн), а також ОВДП, що були внесені державою в капітал державних банків протягом 2016-2017 рр., за винятком придбаних НБУ, (164,8 млрд грн), то з'ясується, що обсяг «ринкових» ОВДП становить лише 314,1 млрд грн, зокрема у портфелі банків – 163,4 млрд грн. У такому разі частка нерезидентів становитиме вже 36,8%, що свідчить про високий ризик боргової політики держави. Така частка нерезидентів в структурі державного боргу створює загрозу раптового відпливу спекулятивного капіталу та різкого обвалу валютного курсу гривні.

92,9 млрд.грн. – це рекордний обсяг залучення грошей банків на депозитні сертифікати НБУ за один день. Це сталося 13 грудня. Національний банк, створивши штучний безризиковий високодохідний інструмент для банків – депозитні сертифікати НБУ, проценти за яким сплачуються так званим коштом друкарського верстата, тобто емісії грошей – спровокував колапс кредитування реального виробництва через масштабний «ефект витіснення». Замість кредитування реального виробництва банки розміщують кошти у вигідні для них депозитні сертифікати НБУ та облигації державної позики. З початку року (станом на 21 грудня) сукупний обсяг залучення грошей на депозитні сертифікати НБУ перевищив 4,8 трлн грн, тобто більше, ніж обсяг ВВП. Така політика НБУ продовжується протягом п'яти останніх років з погіршенням динаміки: 2019-го обсяг залучення грошей на депозитні сертифікати НБУ вже на 72% перевищив відповідний показник 2018 року.

Залишки мобілізованих коштів цього року у грудні перетнули позначку 100 млрд грн. Обсяг виплачених банкам відсотків за депозитними сертифікатами НБУ за рахунок емісії протягом останніх п'яти років вже сягнув понад 40 млрд грн, що є неефективним витрачанням державних грошей. Для порівняння – це майже у 2,5 рази більше, ніж річні видатки зведеного бюджету на поліклініки, амбулаторії та швидку допомогу. 59 млрд грн - таким був прибуток банків за 11 місяців 2019 року, що майже втричі перевищує відповідне значення 2018-го (20 млрд грн) і є найвищим показником за всю історію банківської системи України. Доходи банків становили 222,1 млрд грн, порівняно з попереднім роком вони зросли на 23,1%. Водночас витрати були 163,1 млрд грн і вони зросли лише на 1,6%.

Політика високих процентних ставок НБУ, яка гальмує економічне зростання, є цілком прийнятною для банків, оскільки дозволяє отримувати безпрецедентні прибутки (від вкладень в ОВДП і депозитні сертифікати, надання споживчих кредитів, прихованих комісій, торгівлі валютою тощо) на тлі скорочення кредитування реального сектору економіки. За підсумками січня-листопада 2019 року залишки за кредитами в корпоративний сектор у національній валюті скоротилися на 4,4% (у річному вимірі – на 6,4%), в іноземній валюті (у доларовому еквіваленті) – на 4,8% (за поточний рік – на 9%). 21% співвідношення кредитів у корпоративний сектор до ВВП. 2019 рік став п'ятим поспіль роком зниження рівня проникнення кредитів в економіку: 2014-го цей показник становив 48%, а в 2018-го – 24%. Враховуючи те, що 54% кредитів корпораціям класифіковані як непрацюючі, співвідношення живих кредитів бізнесу до ВВП не перевищує й 10%. Така недоступність кредитів для бізнесу містить загрозу для перспектив економічного зростання. 7,5% таким було падіння промислового виробництва у грудні 2019 року у співвідношенні до грудня 2018 року. Зростання було лише протягом трьох весняних місяців. Загалом за січень-грудень 2019-го, порівняно з відповідним періодом

минулого року, скорочення промислового виробництва становило 1,2%. Тобто відбувається деіндустріалізація української економіки.

Основними причинами таких процесів є: недоступність довготермінового позичкового фінансування для масштабних проектів у промисловості, низька якість виробничої інфраструктури і транспортних послуг для підприємств, занепад сфери досліджень і розробок, масштабна трудова міграція, поганий інвестиційний клімат та низька привабливість України для міжнародних стратегічних інвесторів на тлі фактичної відсутності промислової політики держави. Цьогоріч негативний вплив вищезазначених ґрунтовних факторів був підсилений ревальвацією гривні та погіршенням зовнішньої кон'юнктури на деяких сировинних ринках, зокрема для металургії. 4,5% - такий показник зниження цін виробників промислової продукції у листопаді 2019 року до листопада 2018 року. Тобто ціни увійшли у зону гострої дефляції, що є ризиком подальшого спаду промислового виробництва. В умовах погіршення цінової кон'юнктури на зовнішніх сировинних ринках і скорочення промислового виробництва річні темпи приросту цін виробників у листопаді 2019 року впали до найнижчого значення за всю історію спостережень з 1991 року. У добувній промисловості ціни поточного року знизились на 17,2%, переробній – на 6% і лише у постачанні електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря зросли на 3%. 10 млрд доларів - майже стільки становив дефіцит зовнішньої торгівлі товарами і послугами за січень-жовтень 2019 року, погіршившись порівняно з відповідним показником минулого року на 3,3%. Поки що цей торговельний дефіцит пом'якшується через збільшення грошових переказів від заробітчан, тому дефіцит поточного рахунку платіжного балансу за 10 місяців 2019 року становив 3,4 млрд дол. Але фундаментом стабільності валютного курсу і стійкості економічного розвитку є прийнятні межі дефіциту або рівновага чи профіцит торговельного балансу, тому мінус 10 млрд доларів у торговельному балансі є сигналом для термінових державних заходів.

Як зазначив засновник Growford Institute, екс-член наглядової ради НБУ Віталій Ломакович, на тлі глобальних трендів активізації ролі урядів і центральних банків у стимулюванні економічного зростання і розгортання четвертої промислової революції у своїх країнах, економічна, монетарна і фінансова політика в Україні проводиться у протилежному напрямку – пригнічення економічного зростання, продовження деіндустріалізації та відсутності інноваційної політики.

Наведені економічні показники є надзвичайно тривожними і свідчать про системну неефективність економічної політики уряду, невважену бюджетну і боргову політику Міністерства фінансів та помилковість монетарної політики НБУ протягом останніх п'яти років. Це потребує нагальних заходів із системного реформування цих органів та їх політики, розробки і реалізації ефективної економічної стратегії, націленої на створення стійких засад прискореного економічного зростання України.

Нестабільність економічної системи безпосередньо вплинула на сучасний стан міжбюджетних відносин і загострила проблеми в бюджетній сфері: територіальні диспропорції в бюджетній забезпеченості; нестача власних коштів місцевих бюджетів і зниження рівня їх фінансової автономії; загострення конфлікту інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин. Мають місце значні відмінності регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку, ступенем їх забезпеченості природними ресурсами та рівнем податкового потенціалу (табл.2.1). Так, зокрема, різниця між ВРП на душу населення у Дніпропетровській (46 333 грн на 1 особу) та Чернівецькій областях (15 154 грн на 1 особу) складає 3,1 раза; найбільший обсяг капітальних інвестицій на 1 особу припадає на Київську область (28436,3 грн), а найменший – на Луганську (1 569,4 грн). За рівнем економічного і соціального розвитку найбільш розвинутими є Дніпропетровська та Київська області, а найменш розвиненими та найбіднішими – Тернопільська та Чернівецька.

Таблиця 2.1

Основні соціально-економічні показники регіонів України у 2019 р.

Адміністративно-територіальні одиниці	Територія, тис. км ²	Середня чисельність наявного населення, тис. чол.	Середньомісячна заробітна плата, грн	Безробіття населення віком 15-70 років, %	Валовий регіональний продукт у 2019 р. грн/чол.	Капітальні інвестиції, грн/чол.
1	2	3	4	5	6	7
Вінницька	26,5	1552,9	9299	9,4	22 303	10172,5
Волинська	20,1	1033,4	8663	10,6	19 817	12287,4
Дніпропетровська	31,9	3191,6	10751	7,7	46 333	20999,3
Донецька область	26,5	4148,9	11716	13,6	37 830	7397,2
Житомирська	29,8	1214,2	8528	9,6	20 286	6968,8
Закарпатська	12,8	1255,3	9202	9,1	17 044	7449,5
Запорізька	27,2	1696,7	10480	9,5	30 526	8772,5
Івано-Франківська	13,9	1370,7	8817	7,2	24 022	6802,5
Київська	28,1	1774,5	11003	5,9	39 988	28436,3
Кіровоградська	24,6	939,3	8360	11,0	25 533	8354,8
Луганська	26,7	2143,9	8731	13,7	24 514	1569,4
Львівська	21,8	2517,1	9271	6,5	24 937	12431,1
Миколаївська	24,6	1125,5	9976	9,3	27 355	11157,3
Одеська	33,3	2378,8	9246	5,9	29 118	8903,2
Полтавська	28,8	1393,7	9846	10,6	39 962	16599,9
Рівненська	20,1	1155,1	8967	8,3	19 003	5830,9
Сумська	23,8	1074,8	8579	7,7	23 517	7210,5
Тернопільська	13,8	1042,3	8275	10,0	16 819	8864,2
Харківська	31,4	2667,0	9081	5,0	31 128	8627,4
Херсонська	28,5	1032,8	8187	9,6	19 311	11992,4
Хмельницька	20,6	1259,7	8672	8,0	20 165	8383,4
Черкаська	20,9	1199,2	8838	8,3	26 168	9522,7
Чернівецька	8,1	903,0	8066	6,9	15 154	4552,4
Чернігівська	31,9	998,5	8206	10,2	22 603	8828,9
м. Київ	0,8	2959,1	15776	5,8	109 402	73085,6
Україна	603,5	42027,8	10497	8,2	35 469	14907,0
Середнє значення по країні (без м. Києва)	23,99	1627,87	9198,33	8,90	25976,50	10088,1
min (без м. Києва)	8,1	903,0	8066	5,0	15 154	1569,4
max (без м. Києва)	33,3	4148,9	11716	13,6	46 333	28436,3
max/min	4,1	4,6	1,5	2,7	3,1	18,1

У м. Києві найвища середньомісячна заробітна плата (15776 грн), надзвичайно високий рівень ВРП (109 402 грн/чол.) та найвищий рівень капітальних інвестицій – 73085,6 грн/чол. Найнижчий рівень безробіття у Харківській області- 5,0 % . Наявність таких значних відмінностей соціально-економічного розвитку регіонів України значно ускладнює процес побудови

справедливої та ефективної моделі міжбюджетних відносин в Україні з дотриманням принципу рівності регіонів.

2.2. Моніторинг доходів і видатків місцевих бюджетів

Блок 2 (див. п.1.2) передбачає здійснення моніторингу за такими аспектами: оцінка частки доходів і видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни; оцінка обсягу доходів і видатків місцевих бюджетів у % до ВВП; оцінка вертикального фіскального дисбалансу; порівняльний аналіз середньодушових доходів і видатків за регіонами; оцінка горизонтального фіскального дисбалансу; аналіз динаміки і структури доходів і видатків місцевих бюджетів. Показник загальної суми доходів місцевих бюджетів України у 2014—2019 рр. мав позитивну динаміку (табл.2.2). У 2016 р. він зріс порівняно з попереднім роком на 27,1% та становив 294460,2 млн грн, у 2017 р. — на 24,3% та становив 366143,1 млн грн, у 2018 р. — на 37,1% та становив 502098,3 млн грн, у 2019 р. - незначно, в порівнянні з попередніми періодами, на 12 %, та становив 502093,92 млн грн.

Таблиця 2.2

Динаміка доходів і видатків місцевих бюджетів України у 2015-2019 рр.

Показники	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2019 р
1	2	3	4	5	6
Фактичний обсяг, млн грн					
Доходи місцевих бюджетів (з урахуванням трансфертів із державного бюджету)	231720,0	294460,2	366143,1	502098,3	562421,8
Доходи місцевих бюджетів (без урахування трансфертів із державного бюджету)	101 119,1	120 480,2	170 747,8	229 495,4	263 482,1
Трансферти з державного бюджету	130600,90	173980,0	195395,3	272602,9	298939,7
Видатків місцевих бюджетів (з урахуванням трансфертів до державного бюджету)	225626,8	280084,0	350515,2	496090,7	570583,7
ВВП	1566728,0	1979458,0	2383182,0	2982920,0	3558706,0

Продовження таблиці 2.2

1	2	3	4	5	6
Ланцюговий абсолютний приріст, млн грн					
Доходи місцевих бюджетів (з урахуванням трансфертів із державного бюджету)	-	62 740,2	71 682,9	135 955,2	60 323,5
Доходи місцевих бюджетів (без урахування трансфертів із державного бюджету)	-	19 361,1	50 267,6	58 747,6	33 986,7
Трансферти з державного бюджету	-	43 379,1	21 415,3	77 207,6	26 336,8
Видатків місцевих бюджетів (з урахуванням трансфертів до державного бюджету)	-	54 457,2	70 431,2	145 575,5	74 493,0
Ланцюговий темп приросту, %					
Доходи місцевих бюджетів (з урахуванням трансфертів із державного бюджету)	-	27,1	24,3	37,1	12,0
Доходи місцевих бюджетів (без урахування трансфертів із державного бюджету)	-	19,1	41,7	34,4	14,8
Трансферти з державного бюджету	-	33,2	12,3	39,5	9,7
Видатків місцевих бюджетів (з урахуванням трансфертів до державного бюджету)	-	24,1	25,1	41,5	15,0
Динаміка доходів і видатків місцевих бюджетів в Україні, % до ВВП					
Доходи місцевих бюджетів (з урахуванням трансфертів із державного бюджету)	14,8	14,9	15,4	16,8	15,8
Доходи місцевих бюджетів (без урахування трансфертів із державного бюджету)	6,5	6,1	7,2	7,7	7,4
Трансферти з державного бюджету	8,3	8,8	8,2	9,1	8,4
Видатків місцевих бюджетів (з урахуванням трансфертів до державного бюджету)	14,4	14,1	14,7	16,6	16,0

Обсяги доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів за аналізований період зазнавали більш кардинальних змін. У 2016 році темпи приросту доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів становили 19,1%, що відповідає 120 480,2 млн. грн. Починаючи з 2017 р., доходи місцевих бюджетів без урахування

міжбюджетних трансфертів зростали (у 2017, 2018 темпи приросту доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів становили 41,7%, 34,4% відповідно, а обсяги доходів —170 747,8 млн грн та 229 495,4 млн грн відповідно. Слід зазначити, що у 2017 р. темпи приросту доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів відбувалися навіть більшими темпами, ніж загальний обсяг доходів. У 2019 р. спостерігається уповільнення темпів зростання до 14,8%, тобто 263 482,1 млн грн.

Слід наголосити, проте, що частка місцевих бюджетів у загальному обсязі зведеного бюджету України (без урахування міжбюджетних трансфертів) за останні три роки зменшилася з 41,7% у 2017 р. до 14,8% у 2019 р., значна частка фінансових ресурсів (понад 60%) все ще концентрується у державному бюджеті, що спричиняє залежність місцевих органів влади від рішень центрального уряду (рис.2.1).

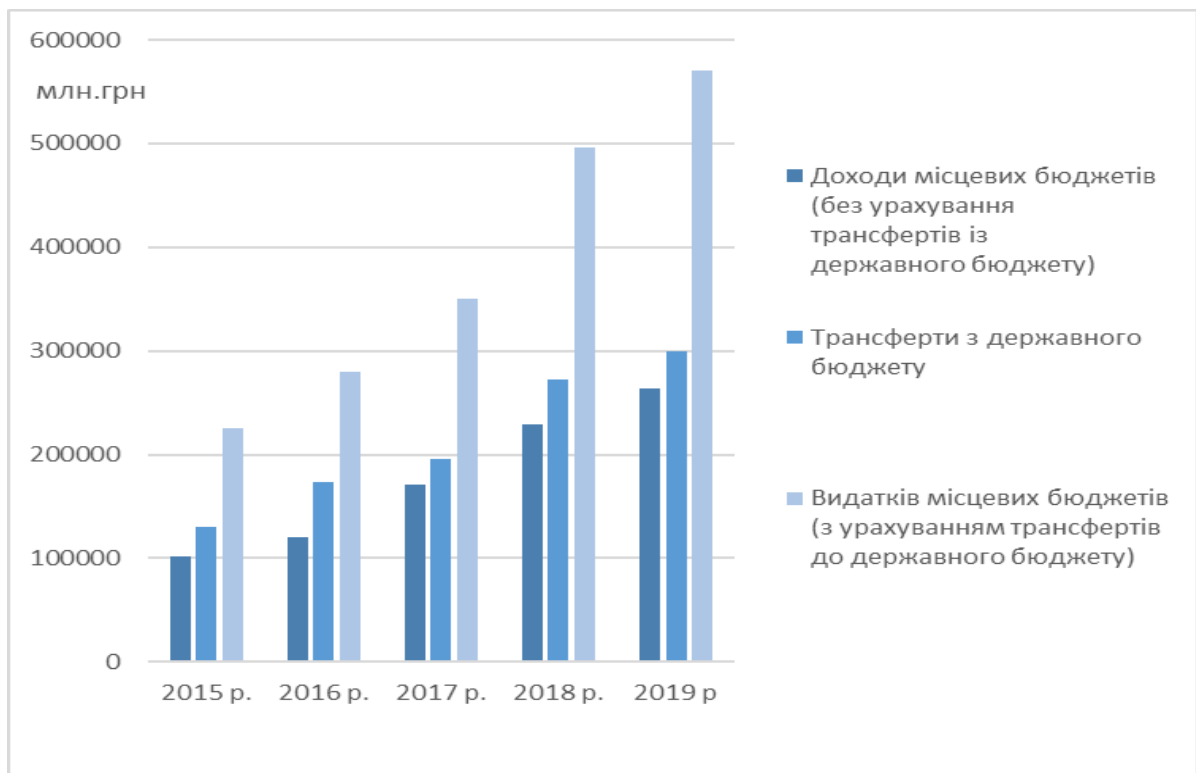


Рис. 2.1. Динаміка доходів і видатків місцевих бюджетів України у 2015-2019 рр.

Роль місцевих бюджетів в економіці країни традиційно характеризується величиною ВВП, що перерозподіляється через них. Протягом 2015-2019 рр. величина видатків місцевих бюджетів (з урахуванням трансфертів до державного бюджету) коливається на незначному рівні (14,4 - 16,0%). За міжнародними оцінками, такий рівень є високим та перевищує максимальний показник постсоціалістичних країн (у Польщі – 13,0% ВВП) та середній по унітарних країнах Європи (13,6% ВВП).

Протягом 2015-2019 рр. рівень доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) зростає з кожним роком: 2015 р. - 14,8 % ВВП, 2016 р. - 14,9% ВВП, 2017 р. -15,4% ВВП, 2018 р. -16,8% ВВП, 2019 р. рівень доходів знизився та склав- 15,8% ВВП.

Збільшення частки місцевих бюджетів у фінансових ресурсах держави та у ВВП почалося не з першого року впровадження реформ, а з наступного - 2016 р., а в 2018 р. почало стабілізуватися.

Якщо розглядати структуру місцевих бюджетів України за видами доходів, то виявиться, що переважну частку доходів займають офіційні трансферти: 2015 р. - 56,4%, 2016 р. - 59,1%, 2017 р. - 53,4%, 2018 р. - 54,3%, 2019 р. - 53,2%. У 2016 р. частка міжбюджетних трансфертів досягла максимальної позначки за аналізований період.

Частка міжбюджетних трансфертів в структурі доходів місцевих бюджетів перевищує 50,0%, що свідчить про те, що місцеві громади є самостійними теоретично, а місцеві бюджети залишаються залежними від загальнодержавних доходів, дотацій та субвенцій, які будуть передані їм у наступному році.

Частка трансфертів місцевим бюджетам у % до ВВП, до 2019 року, мала тенденцію до зростання (з 8,3% у 2015 р. до 9,1% у 2019 р.), що свідчить про посилення централізації бюджетної системи. Обсяг доходів з урахуванням трансфертів також коливався на незначному рівні (14,8-16%), його

максимальне значення спостерігалось у 2018 р. – 16,8% ВВП за рахунок найвищої протягом цього періоду частки трансфертів (9,1% ВВП).

Як свідчать результати дослідження, протягом 2015-2019 рр. спостерігалася тенденція до випередження темпів зростання доходів місцевих бюджетів над їх видатками (рис.2.2)

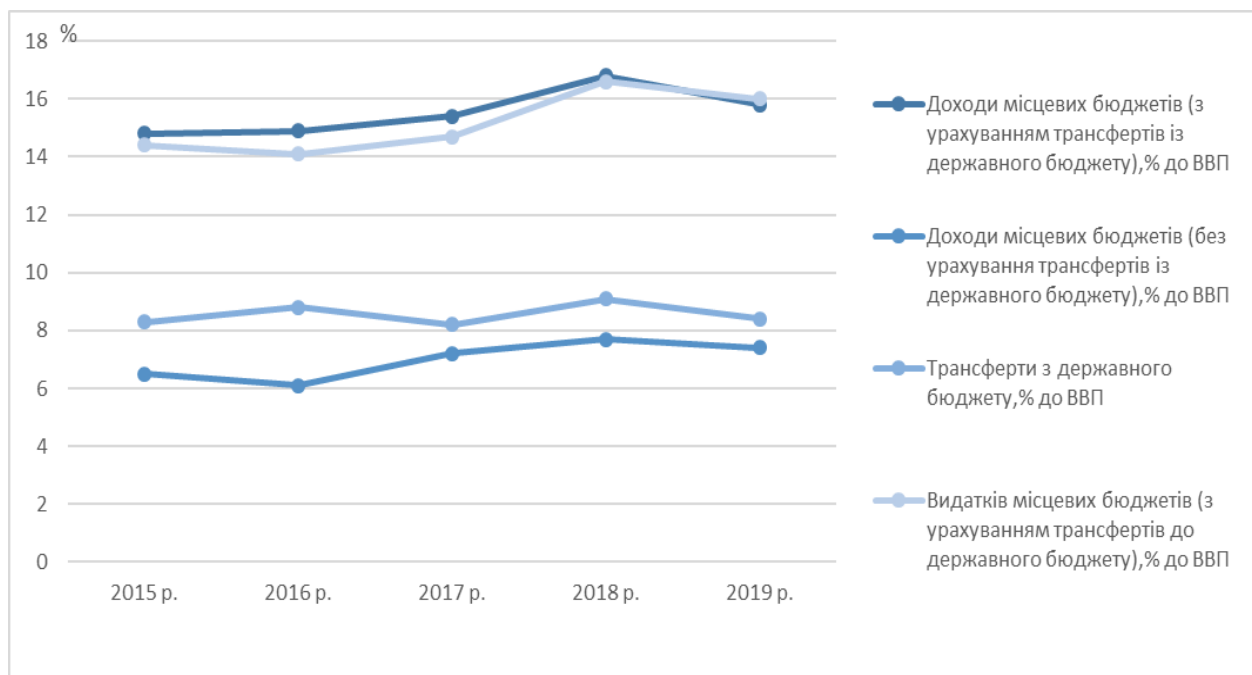


Рис. 2.2. Динаміка доходів і видатків місцевих бюджетів в Україні, % до ВВП

Як свідчать результати дослідження, протягом 2015-2019 рр. спостерігалася тенденція до значного випередження темпів зростання видатків місцевих бюджетів над їх доходами (у 2,2 рази), що, у свою чергу, спричинило зростання вертикального фіскального дисбалансу(рис.2.3).

Така ситуація є підтвердженням існуючої невідповідності між зобов'язаннями щодо видатків місцевих бюджетів і джерел фінансування та стримуючим фактором для курсу децентралізації влади і зростання фінансової самостійності місцевих бюджетів.

Таким чином, яскраво виражений процес зростання централізації фінансових ресурсів у країні й обмеження у зв'язку з цим поточних і перспективних ресурсних можливостей регіонів, що суперечить принципу достатності фінансової бази територіальних одиниць.

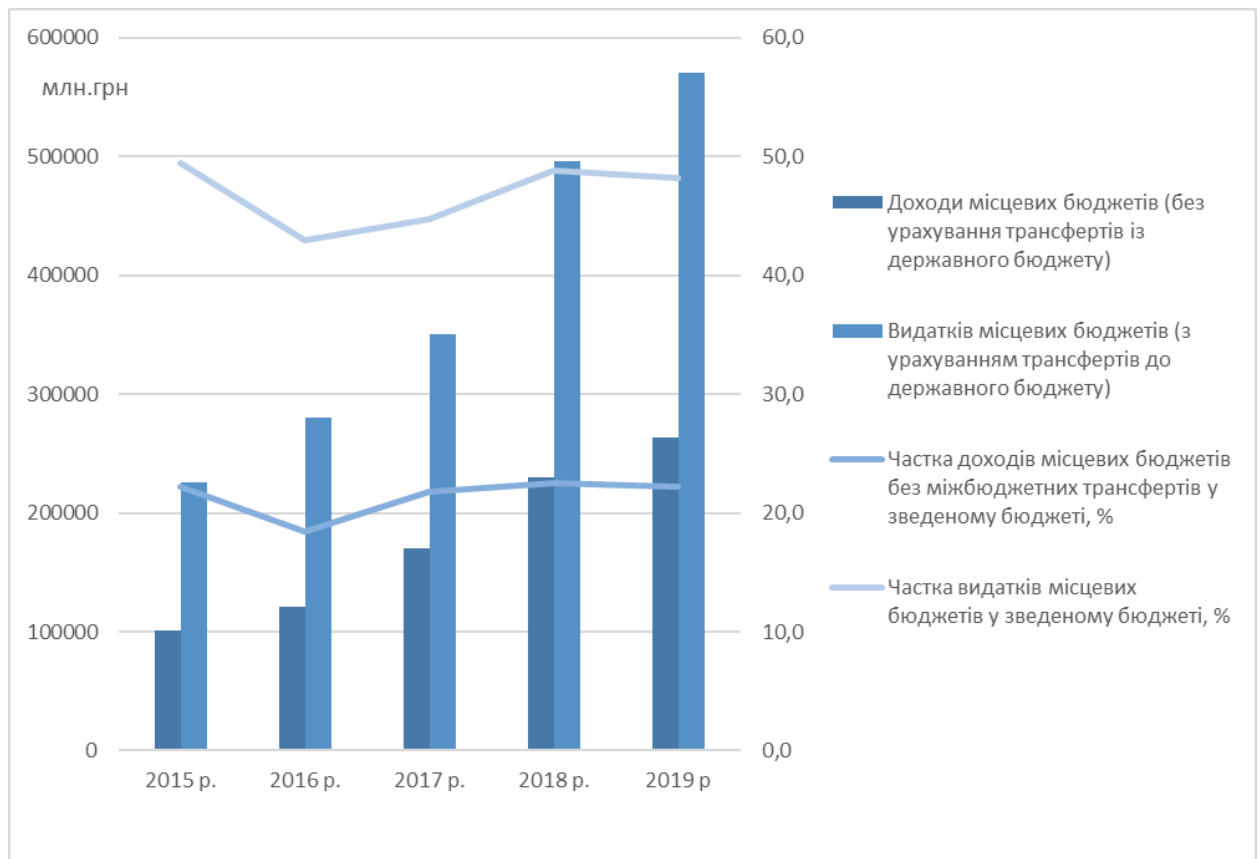


Рис. 2.3. Динаміка доходів і видатків місцевих бюджетів

Фінансова самостійність територіальних одиниць, будучи необхідною умовою реальної децентралізації влади, припускає існування власної дохідної бази для всіх рівнів влади. Назріла потреба у виробленні системи стратегічних пріоритетів у витрачання державних коштів і розширенні дохідної частини місцевих бюджетів, заснованої на забезпеченні їх фінансової стійкості.

Частка місцевих бюджетів у перерозподілі валового внутрішнього продукту, а також у зведеному бюджеті разом з економічним і соціальним має важливе політичне значення. Вона свідчить про участь місцевого самоврядування у розв'язанні актуальних проблем розвитку держави, певну

обмеженість функцій центральних органів влади. У зв'язку з цим необхідно враховувати, що однією з важливих передумов побудови демократичної держави є самостійність органів місцевого самоврядування. Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає його відокремленість від державної влади, повну незалежність і самостійність покладених на нього функцій у межах своєї компетенції [31, с. 171, 172]. Доказом неефективності видаткової політики є її характеристика як «політики проїдання» - основним напрямом фінансування виступають соціальні видатки (видатки на освіту, охорону здоров'я, житлово-комунальне господарство, духовний та фізичний розвиток та соціальний захист та соціальне забезпечення населення).

З рис. 2.4. видно перевищення темпу приросту соціальних видатків над приростом ВВП та видатків Зведеного бюджету у 2013-2014 рр., що і є свідченням «проїдання» бюджетних ресурсів, у 2015 та 2016 рр. ситуація дещо змінилася, передовсім за рахунок збільшення видатків на оборонну сферу.

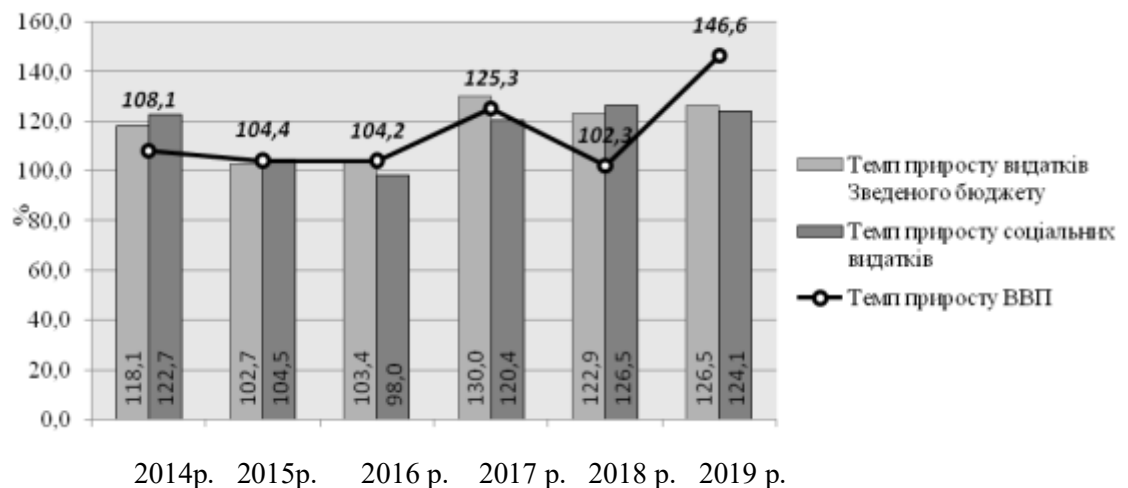


Рис. 2.4. Динаміка темпів приросту ВВП, видатків Зведеного бюджету та соціальних видатків у 2014-2019 рр.

Джерело: сформовано на основі даних Державної казначейської служби України

Соціальні видатки мають вагоме значення для розвитку та підтримки всіх сфер суспільного життя. На сьогодні увага до питання оптимізації цього сектору видаткової політики зросла, оскільки відбулися зміни визначення повноважень та напрямів видатків серед бюджетів різних рівнів.

Основний тягар забезпечення соціальних видатків лежить на місцевих бюджетах, оскільки за період 2014-2019 рр. середня питома вага видатків соціального спрямування в складі видатків місцевих бюджетів була високою, що характеризує місцеві бюджети як інструмент держави у наданні соціальних послуг та забезпеченні соціального захисту населення і не передбачає виконання ними завдання економічного розвитку територій. В рамках дослідження доцільним є порівняння структури видатків місцевих бюджетів до та після початку реформи (рис. 2.5).

Як видно, за період з 2014 до 2019 року відбулися деякі зміни в питанні формування видаткової політики місцевих бюджетів, а саме: на 6,0 в.п. зросла питома вага видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення. Таке зростання відбулося в результаті зростання витрат на соціальний захист сім'ї, дітей та молоді на 36,2% у 2019 році в порівнянні з 2015 роком, а також збільшення в 16 разів видатків у зв'язку з наданням допомоги у вирішенні житлового питання; майже у 2 рази зросли видатки на економічну діяльність, зокрема відбулося зростання видатків, спрямованих на сільське господарство, будівництво та транспорт, що свідчить про тенденції розвитку економічного потенціалу територій; натомість відбулося зниження питомої ваги видатків на освіту у видатках місцевих бюджетів з 32,2% у 2014 році до 27,5% у 2019 році, тобто на 5,1 в.п.; на охорону здоров'я – з 21,3% до 17,3% - на 3,9 в.п., житлово- комунальне господарство – з 8,9% до 5,5% - на 3,3 в.п.; видатків на духовний та фізичний розвиток – на 0,4 в.п. Звертаючи увагу на питання зростання обсягів соціальних видатків місцевих бюджетів в їх абсолютних значеннях, доцільно звернути увагу на неефективність їх використання.

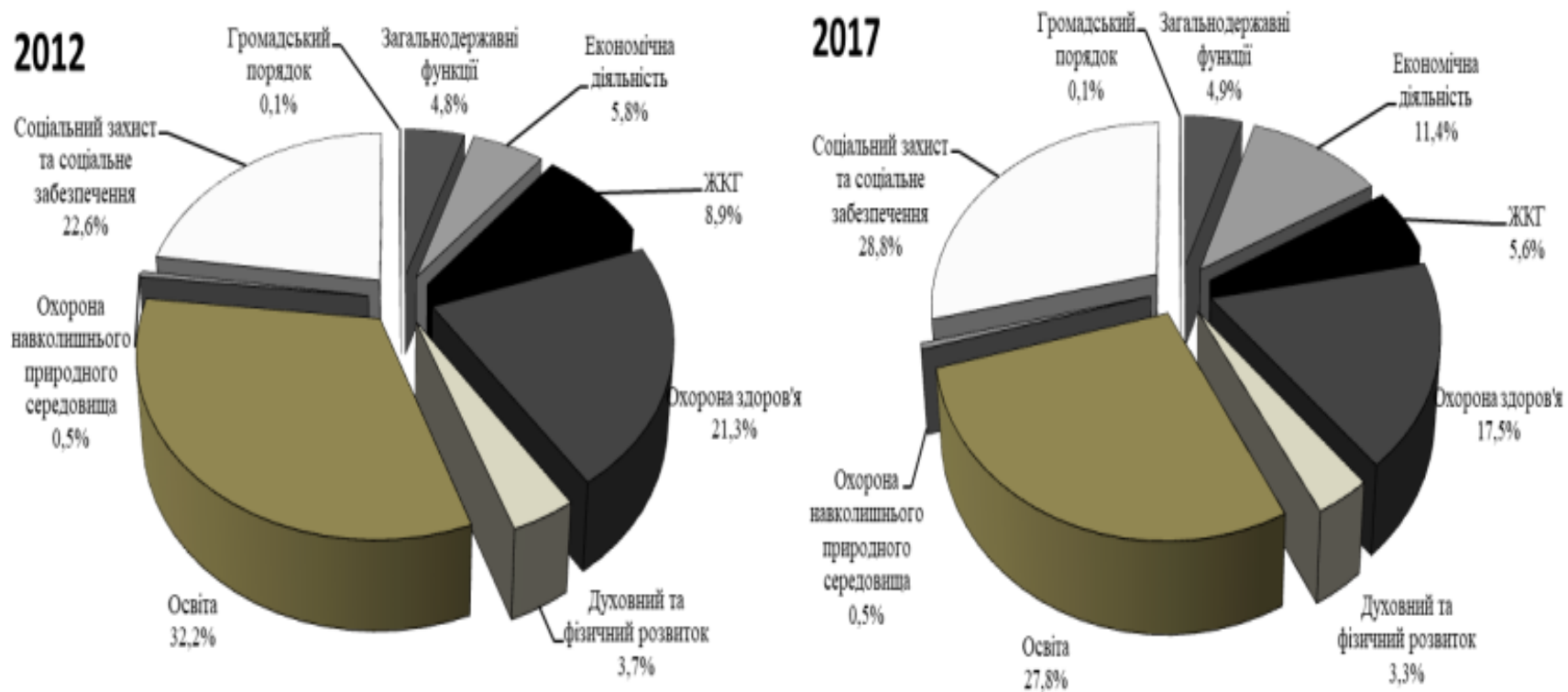


Рис. 2.5. Структура видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією у 2014 та 2019 роках
 Джерело: сформовано на основі даних Державної казначейської служби України

Для порівняння зміни бюджетної спроможності регіонів України та аналізу ефективності використання їх бюджетного потенціалу на рис. 2.6 наведено доходи місцевих бюджетів України в розрізі областей на одну особу в період до та після початку фінансової децентралізації та внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів.

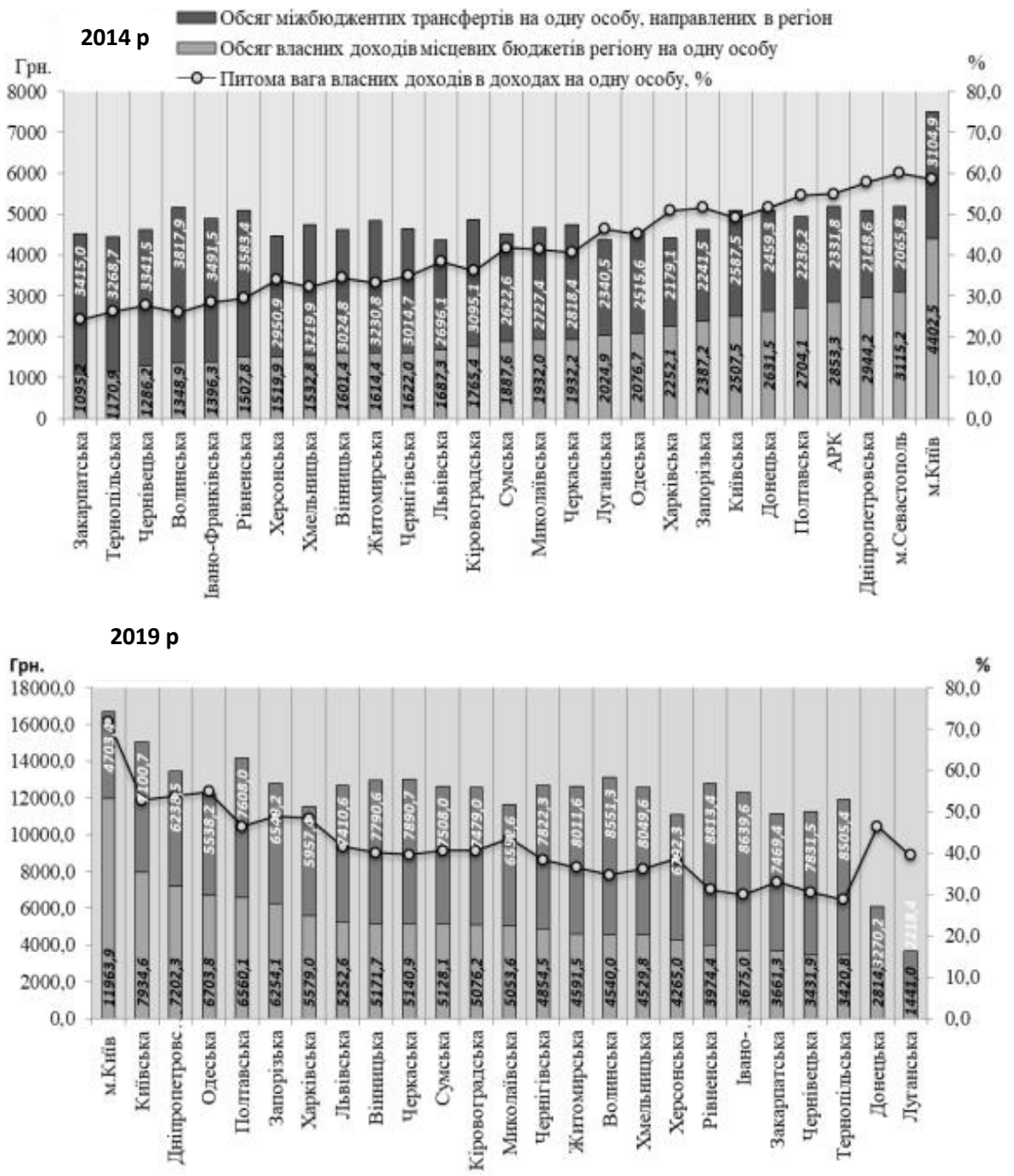


Рис. 2.6. Порівняння доходів місцевих бюджетів України на одну особу в розрізі областей у 2014 та 2019 роках, грн.

Як бачимо з рис.2.6. у 2019 році в порівнянні з 2014 роком зріс рівень диференціації областей за показником питомої ваги власних податків в складі доходів місцевих бюджетів на одну особу – з 0,35 у 2016 р. до 0,40 у 2019 р. Крім того, за даний період знизився середній показник питомої ваги власних доходів: якщо у 2016 році він становив 41,2%, то у 2019 році – 38,1%. Такі результати аналізу свідчать про негативну тенденцію зростання залежності доходів місцевих бюджетів у 2019 році від розподілу фінансових ресурсів з центру. Слід зауважити, що впродовж аналізованого періоду найвищими показниками власних доходів на одну особу характеризується м. Київ. В 2019 році високими показниками характеризувалися також Київська (7934,6 грн.), Дніпропетровська (7202,3 грн.), Одеська (6703,8 грн.), Полтавська (6560,1 грн.), Запорізька (6254,1 грн.).

Основу власних доходів місцевих бюджетів складають податкові надходження. Розглянемо детальніше структуру податкових надходжень місцевих бюджетів України (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Структура податкових надходжень місцевих бюджетів України

Вид доходів	2016 рік		2017 рік		2018 рік	
	млрд грн	Питома вага, %	млрд грн	Питома вага, %	млрд грн	Питома вага, %
Податок на доходи фізичних осіб	79,0	53,8	110,6	55,1	127,7	60,3
Акцизний податок	11,5	7,8	13,2	6,6	13,3	6,3
Податок на прибуток підприємств	5,9	4,1	6,5	3,2	6,3	3,0
Місцеві податки і збори	42,3	28,8	52,6	26,2	61,0	26,0
Плата за користування надрами	1,1	0,7	1,1	0,5	2,1	1,0
Інше	7,1	4,8	17,0	8,4	7,1	3,4
Всього	146,9	100,0	201,0	100,0	211,3	100,0

Примітка. Розраховано автором за даними [86]

У структурі податкових надходжень найбільшу питому вагу мають надходження податку на доходи фізичних осіб: від 53,8 % в 2016 році до 60,3 % в 2018 році. Це пояснюється зменшенням темпів надходжень акцизного податку, податку на прибуток підприємств, а також місцевих податків і зборів.

Динаміку податкових надходжень місцевих бюджетів України (загалом їх основних складових) графічно зображено на рис. 2.7.

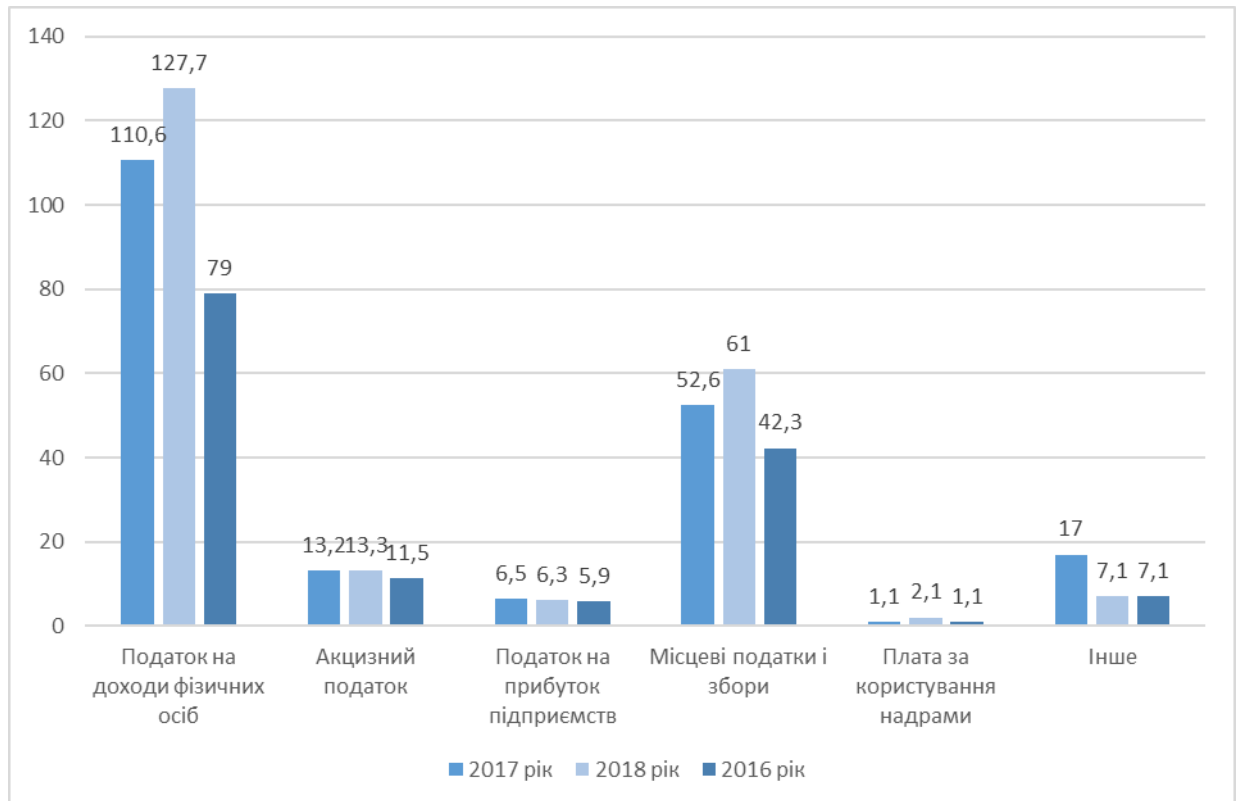


Рис. 2.7. Динаміка податкових доходів місцевих бюджетів України, млрд грн.

Варто звернути увагу на збільшення з 2015 року можливостей місцевих бюджетів щодо нарощення власних і закріплених доходів для вирішення соціально-економічних питань місцевого значення за рахунок:

– перерозподілу 10 % податку на прибуток та з 2018 року 5 % рентної плати за користування надрами для видобування нафти, що дозволило, наприклад, у 2019 році отримати 9 млрд. грн або 3,4 % доходів без урахування офіційних трансфертів та 0,3 млрд грн або 0,1 % відповідно;

– запровадження нового джерела надходжень – акцизного податку на роздрібний продаж, а це додатково 5,9 млрд грн або 2,2 % доходів місцевих бюджетів без урахування офіційних трансфертів;

– збільшення частки екологічного податку із 35 % до 80 % до 2018 року включно. Проте у 2019 році цей відсоток був знижений до 55 %. Як результат, місцеві бюджети у звітному році додатково отримали лише 0,8 млрд грн (0,3 % доходів місцевих бюджетів без урахування офіційних трансфертів) проти 1,8 млрд грн можливих за попередньою нормою перерозподілу відповідного податку між бюджетами [86].

Проте, з іншого боку, з 2011 року – періоду оновлення Бюджетного й запровадження Податкового кодексів України – спостерігаємо суттєве зменшення частки власних і закріплених доходів місцевих бюджетів (доходів без урахування офіційних трансфертів) у доходах Зведеного бюджету України та у ВВП. Не поліщило ситуацію і впровадження з 2015 року принципів фінансової децентралізації при внесенні кардинальних змін у вищезазначені законодавчі документи.

На наш погляд, однією із основних причин зменшення рівня бюджетних надходжень місцевого значення слугувало запровадження з 2015 року відрахування 25 % основного бюджетоутворюючого податку місцевих бюджетів (податку на доходи фізичних осіб) до Державного бюджету України [88]. Як результат, лише у 2019 році до державного бюджету було перерозподілено 73 млрд грн відповідних коштів, а місцеві бюджети недоотримали 27,7 % власних доходів [3]. А це свідчить, що додаткові надходження за рахунок частини обсягу податку на прибуток та акцизного податку на роздрібний продаж сумарно не забезпечують навіть відшкодування вищезазначених втрат коштів місцевих бюджетів, не говорячи про додаткові нарощення ними бюджетних ресурсів. Крім цього, місцеві бюджети постійно несуть втрати за рахунок високого показника зовнішньої трудової міграції економічно активного населення на роботу за кордон (з 2010 року кількість

працездатного населення зменшилася на 2 млн чол.) та існування тіньових схем оплати праці. При цьому збільшення надходжень податку на доходи фізичних осіб у 2017 р. зумовлено лише суттєвим зростанням рівня мінімальної заробітної плати.

Отже, вищезазначене свідчить, що розширення власної дохідної бази місцевого самоврядування та зміцнення його фінансової спроможності є можливим не стільки за рахунок додаткового податкового навантаження на місцевий бізнес (акцизний податок на роздрібний продаж), стільки шляхом подальшого перерозподілу загальнодержавних податків на користь місцевих бюджетів.

По-третє, окремі позитивні тенденції спостерігаємо при оцінці структури доходів місцевих бюджетів. Так, за рахунок віднесення до місцевих податків плати за землю, запровадження транспортного податку та удосконалення механізму адміністрування податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки, їх частка зазнала суттєвого збільшення як у податкових надходженнях, так і щодо загальної суми доходів місцевих бюджетів. Проте, незважаючи на зміцнення фінансової значимості місцеві податки і збори при формуванні доходів місцевих бюджетів поки мають лише другорядне значення.

Застосування нової моделі міжбюджетних відносин кардинально змінило і саму структуру міжбюджетних трансфертів.

2.3. Моніторинг міжбюджетних трансфертів

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.

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. Розвиток та вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів вимагають, з одного боку, її наближення до головних принципів і засад функціонування систем міжбюджетних відносин в економічно розвинутих країнах, з іншого – врахування регіональних, національних особливостей та умов формування місцевих бюджетів.

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».

Поняття «трансферт» широко застосовується не тільки у фінансовій науці, а й в різних сферах людської діяльності. У французькій мові його вживають для позначення переказу іноземної валюти з однієї держави до іншої або надання права володіння іменними цінними паперами. В англійському лексиконі про трансферт говорять у контексті передачі знань і досвіду для надання науково-технічних послуг, застосування технологічних процесів, випуску продукції тощо. Щоправда, найбільш традиційним й усталеним у нашій свідомості є розуміння цього поняття як сукупності фінансових ресурсів, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів або навпаки з метою вирівнювання доходів та видатків.

Міжбюджетними трансфертами називають бюджетні кошти, які безоплатно та безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. На практиці це здійснюється для недопущення виникнення або уникнення постфактум горизонтальних і вертикальних дисбалансів, тобто невідповідності між обсягами бюджетних коштів того чи іншого рівня влади та повноваженнями, які на нього покладаються в процесі розподілу компетенцій і відповідальності [89, с. 82].

Нова редакція Бюджетного кодексу України [1] не тільки змістовно видозмінила, а й концептуально сформувала нову систему міжбюджетних трансфертів в нашій державі.

Таким чином, вони поділяються на чотири види: дотації (базова і реверсна); субвенції; кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; додаткові дотації.

Основу міжбюджетних трансфертів склали базова та реверсна дотації, які призначені для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій і функціонують між державним та місцевими бюджетами й навпаки.

Базова дотація надається з державного бюджету місцевим бюджетам, причому ресурсною базою для її перерахування є загальнодержавні податки і збори, що надходять до загального фонду державного бюджету.

Реверсна дотація перераховується в іншому напрямі, а саме з місцевих бюджетів до державного бюджету.

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.

Згідно з Бюджетним кодексом України [1], субвенції – міжбюджетні трансферти для використання на певну мету, заходи. Вони перераховуються з

бюджету вищого рівня для бюджету нижчого рівня і мають виключно цільове призначення для здійснення фінансування певного заходу та підлягають поверненню у випадку порушення цільового використання. Розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів згідно з Бюджетним кодексом та Законом України «Про Державний бюджет України на відповідний рік» між бюджетами міст обласного значення і районними бюджетами визначається на основі формули, яка затверджується Кабінетом Міністрів України.

З метою більш детального аналізу ролі та місця міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів розглянемо динаміку їх формування за даними таблиці 2.4, у якій представлено динаміку, склад і структуру планових та фактичних показників дохідної частини місцевих бюджетів за період 2015-2019 рр.

Таблиця 2.4.

Динаміка, склад і структура планових та фактичних показників дохідної частини місцевих бюджетів України у 2015-2019 рр. (млрд. грн.)

Показники		Доходи бюджету, всього, в т. ч.:	Податкові надходження	Неподаткові надходження	Доходи від операцій з капіталом	Цільові фонди	Офіційні трансферти
2015 р.	план	243,4	94,58	8,51	2,34	0,42	137,59
	факт	231,7	87,33	12,26	1,13	0,38	130,60
	% вик-я	95,2	92,3	144,0	48,2	90,4	94,9
	частка, %	100,0	37,69	5,29	0,48	0,16	56,36
2016 р.	план	275,07	86,67	9,79	1,48	0,36	176,64
	факт	294,46	98,22	20,15	1,63	0,40	173,98
	% вик-я	107,0	113,3	205,8	110,1	111,1	98,49
	частка, %	100,0	33,35	6,84	0,55	0,13	59,08
2017 р.	план	342,60	131,85	12,33	1,42	0,42	196,45
	факт	366,14	146,90	21,86	1,40	0,49	195,39
	% вик-я	106,8	111,4	177,2	98,5	116,6	99,4
	частка, %	100,0	40,12	5,97	0,38	0,13	53,36
2018 р.	план	498,24	191,89	24,45	2,02	0,57	279,22
	факт	502,09	201,00	25,97	1,87	0,62	272,60
	% вик-я	100,77	104,74	106,21	92,57	108,77	97,63
	частка, %	100,0	40,03	5,17	0,37	0,12	54,29
2019 р.	план	564,85	229,91	27,06	2,65	0,55	304,67
	факт	562,42	232,53	28,03	2,14	0,67	298,94
	% вик-я	99,57	102,39	103,58	80,75	121,81	98,12
	частка, %	100,0	41,34	4,98	0,38	0,12	53,15

Так, у період 2015-2019 рр. фактичні показники доходів місцевих бюджетів характеризувалися тенденцією до зростання з 231,7 млрд. грн. до 562,42 млрд. грн. або на 330,72 млрд. грн. При цьому рівень виконання планових показників у 2015 р. вказує на недовиконання в межах 4-5 %, а у 2016-2018 рр. відмічене перевиконання планових завдань за доходами на 6-7 %.

У складі доходів місцевих бюджетів найбільшу частку займають офіційні трансферти. Питома вага офіційних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів за аналізований період знаходиться в межах 53,36% (2017 р.) – 59,08% (2016 р.). Абсолютні фактичні показники офіційних трансфертів у період 2015-2019 рр. зросли з 130,6 млрд. грн. до 298,94 млрд. грн. або на 168,34 млрд. грн.

Співставляючи фактичні і планові показники офіційних трансфертів, слід відмітити, що для них характерне незначне недовиконання, яке у динаміці років скорочується. Так, якщо у 2015 р. рівень виконання місцевих бюджетів за офіційними трансфертами складав 94,9%, то у 2016 р. – 98,49%, у 2017 р. – 99,4%, у 2018 р. – 97,63 %, а у 2019 р. – 98,12 %.

Недовиконання планових показників офіційних трансфертів пов'язано із частковим недовиконанням програм із соціального захисту населення, зокрема щодо надання допомоги сім'ям з дітьми і субсидій населенню у зв'язку із проведенням верифікації громадян, а саме – тимчасово переміщених осіб.

Зауважимо, що хоча в Україні з 2015 р. активно здійснюється децентралізація фінансових ресурсів, обсяг офіційних трансфертів у розмірі більше 59% у 2016 році насторожує, адже вказує на зворотну дію у порівнянні з 2015р., коли ці показники становили 56,36%. Така висока залежність місцевих бюджетів від коштів, наданих у вигляді трансфертних платежів, вказує на значні обсяги бюджетного дефіциту місцевих бюджетів та

недостатність власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

У таблиці 2.5 відображено динаміку показників офіційних трансфертів у складі місцевих бюджетів України у період 2015-2019 рр. Офіційні трансферти представлені дотаціями та субвенціями, які передаються з державного бюджету місцевим бюджетам.

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. Рівень виконання місцевих бюджетів за субвенціями у 2015 р. становив 91% (при плані 72,72 млрд. грн. фактично поступило 66,17 млрд. грн.) або на 6,54 млрд. грн. менше планового значення. Найбільші обсяги субвенцій у 2015 р. були спрямовані на виплату допомоги сім'ям з дітьми (61,7%) та на погашення заборгованості в тарифах на теплову енергію та послуги з водопостачання (18,7%).

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. Право розпоряджатися коштами стабілізаційної дотації отримало Міністерство фінансів України, яке виступає головним розпорядником коштів Відповідно до Постанови КМУ від 16.09.15 р. № 727 «Деякі питання стабілізаційної дотації з державного бюджету місцевим бюджетам» [90].

Динаміка надходження дотацій до місцевих бюджетів у період 2015-2019 рр. характеризується специфікою їх суттєвого скорочення. Так, якщо у

2016 р. до запровадження нового механізму надання офіційних трансфертів місцевим бюджетам обсяг дотацій становив 64,43 млрд. грн., то у наступні 2016-2017 рр. відбулося зменшення цих надходжень до 7,27 млрд. грн. та 6,83 млрд. грн. (табл.2.5.).

Таблиця 2.5

Динаміка показників офіційних трансфертів у складі місцевих бюджетів України у 2015-2019 рр. (млрд. грн.)

Показники	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2019 р.	приріст/зменшення	
						млрд. грн.	%
Офіційні трансферти, в тому числі:	130,60	173,98	195,39	279,60	298,94	168,34	228,9
Дотації, з них:	64,43	7,27	6,83	21,99	25,14	-39,29	39,0
дотації вирівнювання	60,48	-	-	-	-	-	-
додаткові дотації	3,95	-	-	15,05	16,5	12,55	417,7
базова дотація	-	5,26	4,74	5,81	8,18	2,92	155,5
стабілізаційна дотація	-	2,00	2,00	1,13	0,2	-1,8	10,0
Субвенції, з них:	66,17	166,70	188,56	250,6	273,8	207,6	413,7
субвенції на виплату допомоги сім'ям з дітьми	40,84	41,89	47,15	51,59	51,75	10,91	126,7
субвенції на погашення заборгованості в тарифах на тепло та послуги з водопостачання	12,42	4,68	-	21,57	0,98	-11,44	7,8
субвенція на надання пільг і житлових субсидій	-	17,99	44,12	69,74	69,97	51,98	388,9
освітня субвенція	-	44,08	44,51	51,48	60,42	16,34	137,1
медична субвенція	-	46,18	44,43	56,22	61,65	15,47	133,5

Відповідно (див. рис. 2.6), що обумовлено рішенням надавати кошти місцевим бюджетам у вигляді субсидій спеціального призначення. У 2018-2019 рр. відбулося зростання обсягу дотацій.

У 2017 р. обсяг дотацій зріс до 21,99 млрд. грн. за рахунок відновлення додаткових дотацій за різними спрямуваннями, найбільшим обсягом з них характеризується дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків на утримання закладів освіти і охорони здоров'я – 15,05 млрд. грн.

Скорочення обсягу дотацій місцевим бюджетам у період 2015-2017 рр. становить 57,6 млрд. грн. У складі дотацій, наданих місцевим бюджетам у 2015-2016 рр., перевага надається базовій дотації, яка передбачає надходження коштів з державного бюджету місцевим бюджетам для вирівнювання їх фінансової спроможності.

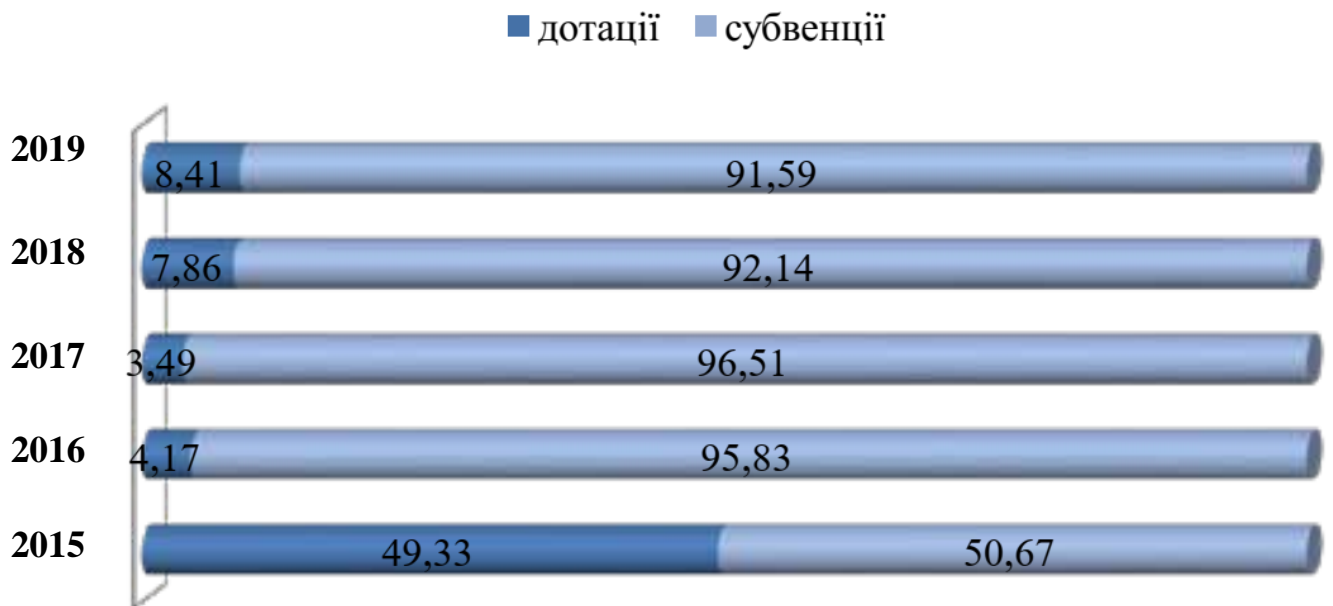


Рис. 2.6. Динаміка частки дотацій і субвенцій у складі офіційних трансфертів місцевих бюджетів України у 2015-2019 рр. (%)

Динаміка надходжень абсолютних показників базової дотації вказує на її зменшення у 2017 р. проти 2016 р. на 0,44 млрд. грн. (з 7,27 млрд. грн. до 6,83 млрд. грн.). Сума стабілізаційної дотації у 2016-2017 рр. є однаковою і становить 2 млрд. грн.

Таким чином, частка дотацій у структурі офіційних трансфертів у 2016-2017 рр. становила 3,5%, натомість субвенції склали 96,5%. У 2018 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 7,86 %, а у 2019 р. – до 8,41 %. Вагомим джерелом формування міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів

в останні роки є субвенції. Так, якщо у 2015 р. вони займали лише 50,67 % усіх міжбюджетних трансфертів, то у наступних 2016-2018 рр. субвенції становили більше 89 %.

Динаміка надходження субвенцій місцевим бюджетам у 2015-2018 рр. вказує на їх зростання з 66,17 млрд. грн. до 250,6 млрд. грн. або на 184,43 млрд. грн. Особливо суттєве зростання відбулося у 2016 р. проти 2015 р., що пов'язано із скороченням виділення дотацій. Рівень досягнення планових показників за субвенціями щорічно стає вищим. Так, якщо у 2015 р. планові показники досягнуто на рівні 91%, то у наступні 2016-2017 рр. рівень виконання склав 98,4% та 99,4% відповідно.

Найвищими абсолютними показниками у складі субвенцій характеризуються: освітня субвенція, медична субвенція, субвенція на надання пільг і житлових субсидій, субвенція на виплату допомоги сім'ям з дітьми. Найбільшу частку у представленій структурі субвенцій у 2018 р. займає субвенція на надання пільг і житлових субсидій, її частка складає 27,83 % усього обсягу субвенцій.

Динаміка поступлення освітньої субвенції у період 2016-2018 рр. демонструє зростанням з 44,08 млрд. грн. до 51,48 млрд. грн. або на 7,4 млрд. грн. Питома вага освітньої субвенції у структурі усіх субвенцій місцевим бюджетам у 2018 р. становила 20,54 %.

Поряд із запровадженням освітньої субвенції включено і медичну субвенцію. Динаміка поступлення коштів, спрямованих на медичну субвенцію у 2016-2018 рр. вказують на її зростання на 10,04 млрд. грн. з 46,18 млрд. грн. до 56,22 млрд. грн. Дану ситуацію у Міністерстві фінансів України пояснюють проведенням медичної реформи і формування медичних округів, які передбачають ліквідацію окремих медичних закладів, як правило, у невеликих районних центрах, а на їх основі створення медичних амбулаторій і первинної медико-санітарної допомоги.

Таким чином, аналізуючи систему перерозподілу дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів у 2015-2019 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 2017-2019 рр. без фінансового забезпечення.

Це стосується передусім забезпечення виконання державою своїх конституційних зобов'язань щодо повного фінансування делегованих місцевому самоврядуванню повноважень. Обсяги освітньої та медичної субвенцій не забезпечили потребу в коштах на визначені цілі через відсутність актуальних відповідних нормативів бюджетної забезпеченості публічних послуг у сфері делегованих повноважень.

Органи місцевого самоврядування змушені були дофінансовувати гарантованих державою послуг за рахунок власних надходжень.

Звісно, що формування фінансово спроможних територіальних громад потребує системних виважених змін у податковому та бюджетному законодавстві, адже недостатність власних стабільних джерел доходів значно зменшує та обмежує вплив місцевих бюджетів на розвиток територіальних громад.

Висновки до розділу 2

1. Моніторинг факторів впливу на формування міжбюджетних відносин в Україні показав, що нестабільність економічної системи безпосередньо вплинула на сучасний стан міжбюджетних відносин і загострила проблеми в бюджетній сфері: територіальні диспропорції в бюджетній забезпеченості; нестача власних коштів місцевих бюджетів і зниження рівня їх фінансової автономії; загострення конфлікту інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин.

Мають місце значні відмінності регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку, ступенем їх забезпеченості природними ресурсами та рівнем податкового потенціалу. Наявність таких значних відмінностей соціально-економічного розвитку регіонів України значно ускладнює процес побудови справедливої та ефективної моделі міжбюджетних відносин в Україні з дотриманням принципу рівності регіонів.

2. За результатами проведеного моніторингу доходів і видатків місцевих бюджетів встановлено, що протягом 2015-2019 рр. спостерігалася тенденція до значного випередження темпів зростання видатків місцевих бюджетів над їх доходами (у 2,2 рази), що, у свою чергу, спричинило зростання вертикального фіскального дисбалансу. Така ситуація є підтвердженням існуючої невідповідності між зобов'язаннями щодо видатків місцевих бюджетів і джерел фінансування та стримуючим фактором для курсу децентралізації влади і зростання фінансової самостійності місцевих бюджетів. Яскраво виражений процес зростання централізації фінансових ресурсів у країні й обмеження у зв'язку з цим поточних і перспективних ресурсних можливостей регіонів суперечить принципу достатності фінансової бази територіальних одиниць.

Частка місцевих бюджетів у загальному обсязі зведеного бюджету України (без урахування міжбюджетних трансфертів) за останні три роки зменшилася з 41,7% у 2017 р. до 14,8% у 2019 р., значна частка фінансових ресурсів (понад 60%) все ще концентрується у державному бюджеті, що спричиняє залежність місцевих органів влади від рішень центрального уряду.

Переважну частку доходів займають офіційні трансферти: 2015 р. - 56,4%, 2016 р. - 59,1%, 2017 р. - 53,4%, 2018 р. - 54,3%, 2019 р. - 53,2%. У 2016 р. частка міжбюджетних трансфертів досягла максимальної позначки за аналізований період. Частка міжбюджетних трансфертів в структурі доходів місцевих бюджетів перевищує 50,0%, що свідчить про те, що місцеві громади є самостійними теоретично, а місцеві бюджети залишаються залежними від

загальнодержавних доходів, дотацій та субвенцій, які будуть передані їм у наступному році.

Основний тягар забезпечення соціальних видатків лежить на місцевих бюджетах, оскільки за період 2014-2019 рр. середня питома вага видатків соціального спрямування в складі видатків місцевих бюджетів була високою, що характеризує місцеві бюджети як інструмент держави у наданні соціальних послуг та забезпеченні соціального захисту населення і не передбачає виконання ними завдання економічного розвитку територій.

Розширення власної дохідної бази місцевого самоврядування та зміцнення його фінансової спроможності є можливим не стільки за рахунок додаткового податкового навантаження на місцевий бізнес (акцизний податок на роздрібний продаж), стільки шляхом подальшого перерозподілу загальнодержавних податків на користь місцевих бюджетів. Окремі позитивні тенденції спостерігаємо при оцінці структури доходів місцевих бюджетів. Так, за рахунок віднесення до місцевих податків плати за землю, запровадження транспортного податку та удосконалення механізму адміністрування податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки, їх частка зазнала суттєвого збільшення як у податкових надходженнях, так і щодо загальної суми доходів місцевих бюджетів. Проте, незважаючи на зміцнення фіскальної значимості місцеві податки і збори при формуванні доходів місцевих бюджетів поки мають лише другорядне значення.

3. Таким чином, аналізуючи систему перерозподілу дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів у 2015-2019 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 2017-2019 рр. без фінансового забезпечення.

Це стосується передусім забезпечення виконання державою своїх конституційних зобов'язань щодо повного фінансування делегованих місцевому самоврядуванню повноважень. Обсяги освітньої та медичної субвенцій не забезпечили потребу в коштах на визначені цілі через відсутність актуальних відповідних нормативів бюджетної забезпеченості публічних послуг у сфері делегованих повноважень.

Органи місцевого самоврядування змушені були дофінансовувати гарантованих державою послуг за рахунок власних надходжень.

Звісно, що формування фінансово спроможних територіальних громад потребує системних виважених змін у податковому та бюджетному законодавстві, адже недостатність власних стабільних джерел доходів значно зменшує та обмежує вплив місцевих бюджетів на розвиток територіальних громад.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН ТА ОПТИМІЗАЦІЯ ДОХОДНОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

3.1. Стратегія регулювання міжбюджетних відносин у контексті фінансової децентралізації в Україні

Формування ефективного механізму функціонування державного сектора економіки, зокрема у сфері надання місцевих суспільних послуг, потребує розроблення дієвих механізмів регулювання міжбюджетних відносин. Незважаючи на унормування у Бюджетному кодексі України багатьох складових системи міжбюджетних відносин можна зазначити, що це не стало поштовхом до розвитку місцевого самоврядування, зміцнення його фінансової основи, не забезпечило стабільності та передбачуваності у відносинах між центром і органами місцевого самоврядування, не внесло ясності щодо розподілу функціональних повноважень.

Із наданням нового імпульсу суспільним реформам в Україні, активізувалися дослідження нових шляхів модернізації чинної системи регулювання міжбюджетних відносин. Ключовим напрямом її удосконалення має бути чітке розмежування функціональних повноважень і дохідних джерел між органами місцевого самоврядування та державною владою, пов'язане із проведенням адміністративно-територіальної та податкової реформ.

У розв'язанні проблем місцевого самоврядування необхідно в першу чергу провести адміністративну, бюджетну та реформу адміністративно-територіального устрою, муніципальну та податкову реформи, які мають на меті створення дійових самодостатніх місцевих органів влади, спроможних виконувати функції з надання місцевих суспільних послуг.

Для досягнення цієї мети необхідно вирішити багато завдань, серед яких головними є впорядкування системи міжбюджетних відносин.

Основним напрямом розв'язання проблем місцевого самоврядування в Україні вважається створення самодостатніх територіальних громад. Цього можна досягти у результаті вдосконалення системи територіальної організації виконавчої влади та місцевого самоврядування, проведення реформи адміністративно-територіального устрою, що має супроводжуватися зміцненням територіальних громад, продовженням бюджетної реформи та доведенням її до базового рівня – бюджетів сіл, селищ, міст районного значення.

Досягнення ефективності бюджетної реформи неможливе без формування низової адміністративно-територіальної одиниці - територіальної громади, яка має достатні фінансові та економічні ресурси для надання послуг громадянам. При вирішенні питання щодо розширення повноважень та функціональних обов'язків органів місцевого самоврядування базового рівня необхідно врахувати низку економічних аргументів, що мають безпосереднє відношення також до визначення розміру територіальних громад (за кількістю населення та за площею).

Розглядаючи теоретичні аспекти реалізації муніципально-територіального процесу, необхідно розмежовувати місцеву й адміністративно-територіальну реформу, що мають різні завдання та засоби виконання. Тому треба застосувати різні механізми при здійсненні муніципального і адміністративно-територіального процесів. При цьому для надання певних видів місцевих суспільних послуг можлива організація спеціальних територіальних утворень, межі яких можуть не збігатися з межами адміністративно-територіальних одиниць. Відповідно, по-різному повинно фінансуватися надання місцевих послуг.

Досягнення ефективності системи міжбюджетних відносин неможливе без законодавчого закріплення функцій у цій сфері за органами управління

різних рівнів. Важливим кроком у цьому напрямі повинна стати реалізація заходів адміністративної реформи. У сфері міжбюджетних відносин необхідно розмежувати повноваження рад та державних адміністрацій на районному та обласному рівнях. Через те, що районні та обласні бюджети згідно з Конституцією України формуються за рахунок коштів державного бюджету для подальшого їх перерозподілу між місцевими бюджетами, необхідно, щоб ці питання вирішували відповідні ради. Крім коштів державного бюджету (міжбюджетних трансфертів та закріплених податків і зборів) у складі доходів районних та обласних бюджетів доцільно закріпити джерела власних надходжень для фінансування спільних завдань та проектів територіальних громад.

У межах адміністративної реформи має радикально змінитися статус місцевих державних адміністрацій, які повинні перетворитися в інституції, що представляють інтереси держави на рівні адміністративно-територіальних одиниць і виконувати контрольні-наглядові функції за діяльністю органів місцевого самоврядування та дотриманням ними законодавства України.

Обласні та районні ради повинні мати право створювати власні виконавчі органи для виконання спільних завдань і проектів територіальних громад. У поєднанні з утворенням міцної вертикалі виконавчої влади адміністративна реформа передбачає розширення повноважень і відповідальності регіонів у сфері соціально-культурного розвитку, що майже неможливо без оновлення, а по суті, формування заново регіональної політики, що відповідатиме умовам економіки цього етапу розвитку.

Для успішного проведення адміністративної реформи в Україні розроблено науково-практичну модель оновлення усіх основних елементів, інститутів і аспектів системи управління. Ця модель втілена у Концепцію адміністративної реформи в Україні, що підготована Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи та затверджена Указом Президента України від 22.07.1998 року № 810/98. У Концепції

адміністративної реформи визначено її мету, завдання, напрями, а також конкретні заходи з удосконалення чинної системи управління. Важливе місце в ній відведено реформуванню територіального устрою та системи місцевого самоврядування. Зокрема зазначено, що на ефективність управлінської діяльності цієї сфери істотно впливають такі недоліки:

відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади на обласному та районному рівнях управління;

несформованість належної фінансово-економічної бази органів місцевого самоврядування, яка б давала їм змогу забезпечувати повноцінні громадські послуги.

У Концепції запропоновано розділяти суспільні послуги на державні (надають громадянам органи виконавчої влади) та громадські або муніципальні (надають органи місцевого самоврядування). Щодо останніх, то для них встановлено визначення як послуга, що надається територіальній громаді, громадянам з метою задоволення їхніх потреб органами місцевого самоврядування.

Фінансово-економічний аспект реалізації адміністративної реформи передбачає: забезпечення можливостей надання всіма органами місцевого самоврядування громадських послуг на рівні державних мінімальних соціальних стандартів, подолання з цією метою вертикальних та горизонтальних фіскальних дисбалансів у державі шляхом вжиття заходів фінансового вирівнювання. Система фінансового вирівнювання ґрунтуватиметься на об'єктивних критеріях та відповідній правовій базі.

Основними складовими такої системи мають стати державні мінімальні соціальні стандарти, метою впровадження яких є:

- поступове вирівнювання обсягу та якості надання державних і громадських послуг у межах всієї території держави, податкоспроможність

територіальних громад та її середнє значення, власні та закріплені доходи, фонди фінансового вирівнювання, трансферти;

- розроблення механізму фінансування делегованих повноважень виконавчої влади місцевого самоврядування у формі субвенцій;
- створення механізму державної фінансової підтримки місцевого самоврядування, зокрема у сфері інвестиційної діяльності, шляхом запровадження інвестиційних субвенцій.

Поняття фінансового вирівнювання визначено у Концепції як процес перерозподілу фінансових ресурсів на користь адміністративно-територіальних одиниць, що не мають достатньої дохідної бази. Такий процес забезпечують центральні органи державної влади.

Практично, у Концепції не виділено конкретних методів регулювання міжбюджетних відносин, але визначено принципові положення, на основі яких воно повинно відбуватися. До них належать: мінімальні державні соціальні стандарти, податкоспроможність територіального колективу та її середнє значення. Під мінімальними державними соціальними стандартами потрібно розуміти гарантований державою рівень якості послуг на душу населення в межах усієї території країни, які надають органи влади, фінансують за рахунок бюджетів і використовують для розрахунку мінімального місцевого бюджету.

Податкоспроможність територіального колективу визначають як обсяг доходів, який потенційно може бути об'єктом оподаткування комунальними податками на душу населення в межах конкретного територіального колективу. Щодо цього, необхідно вказати на неточність формулювання: фактично визначають не податкоспроможність, а базу оподаткування.

Це ж стосується і поняття середня податкоспроможність територіального колективу, яке визначають як обсяг доходів у масштабах країни, який може бути оподаткований комунальними податками на душу населення. Його розраховують як відношення доходів, що підлягають

оподаткуванню, та чисельності населення країни. Проте фактично цей показник визначає середню базу оподаткування.

В аспекті формування основи реформи передбачалося прискорити розроблення та прийняття низки законів, зокрема «Про фінанси місцевого самоврядування», «Про фінансове вирівнювання територій» та інші.

Варто зауважити, що на сьогодні не створене достатнє нормативно-правове забезпечення як для регулювання міжбюджетних відносин, так і проведення адміністративно-територіальної реформи загалом. Одночасно зі зміною статусу регіональних органів управління треба вживати заходи з реформування бюджетної сфери для створення належної фінансової основи функціонування органів місцевого самоврядування. У цьому аспекті надзвичайно важливо переорієнтувати бюджетну політику на сприяння розширеному відтворенню фінансових ресурсів як центрального уряду, так і місцевих органів влади.

Необхідно чітко усвідомлювати, що розгортання бюджетної реформи у напрямі поглиблення фіскальної децентралізації суттєво гальмуватиме існуючий адміністративно-територіальний устрій. Здійснення фінансового вирівнювання буде ефективним лише за умови широкомасштабного його реформування.

Найдоцільнішим вважається укрупнення адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням низки чинників, серед яких головним повинен бути фінансово-податковий.

Одночасно з проведенням реформи адміністративно-територіального устрою необхідно проводити муніципальну реформу, у процесі якої мають бути врегульовані питання утворення, перетворення та ліквідації територіальних громад. Для розв'язання бюджетних проблем необхідно розробити відповідні механізми, адже в результаті муніципального процесу виникатимуть нові суб'єкти міжбюджетних відносин. Відповідно,

змінюватиметься потреба у наданні місцевих суспільних послуг та їх фінансуванні.

Сьогодні систему фінансового вирівнювання неможливо розглядати окремо від реформування системи оподаткування. Для вирівнювання відмінностей у фінансовому забезпеченні місцевих бюджетів необхідно проводити адекватну податкову політику щодо встановлення економічно виправданих податкових надходжень. Головним завданням при цьому є кількісна та якісна стабілізація місцевих і загальнодержавних податків та зборів шляхом проведення повномасштабної податкової реформи.

Значним кроком податкової реформи має бути внесення змін до діючого Податкового кодексу. У ньому необхідно скоротити кількість загальнодержавних і місцевих податків та зборів, що має сприяти збільшенню бази оподаткування, а відповідно і податкових надходжень, забезпечити рівномірний розподіл податкового навантаження по всіх регіонах, а відтак зміцнити фінансову основу діяльності органів місцевого самоврядування.

У зв'язку з проведенням податкової реформи доцільно відзначити недосконалість окремих положень Бюджетного кодексу в частині закріплення конкретних видів податків і зборів за державним і місцевими бюджетами.

Стає зрозумілим, що запровадження нових принципів бюджетної політики, визначених у Бюджетному кодексі, та забезпечення їх ефективної реалізації неможливе без застосування комплексного підходу до вирішення всіх ключових проблем, як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Важливим кроком у цьому напрямі стане узгоджене проведення низки реформ. Результатом цих перетворень має бути ефективне функціонування центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування для забезпечення економічної, політичної, соціальної стабілізації як у державі загалом, так і в усіх регіонах України.

Протягом останніх двох десятиліть більшість країн світу виявляють глибоке зацікавлення у здійсненні децентралізації управління. У розвинених

країнах вона є ефективним інструментом, що застосовується для реорганізації уряду з метою надання суспільних послуг у найбільш ефективний спосіб. Країни, що розвиваються, переходять до децентралізації управління для того щоб позбутися неефективності та неекономічності надання суспільних послуг, а також для прискорення економічного зростання. За даними Світового банку, 63 із 75 трансформаційних та великих країн, що розвиваються, у середині 1990-х років здійснили кроки в напрямі децентралізації.

Децентралізація системи прийняття та виконання адміністративних рішень передбачає делегування більшої кількості повноважень місцевим підрозділам центральних міністерств. Ця стратегія покликана забезпечити більшу ефективність управління за рахунок скорочення багатоетапного процесу виконання рішень та підвищення оперативності роботи органів державного управління. Збільшення органів місцевого самоврядування у процесі прийняття рішень щодо вибору послуг, які надаються на місцях, дозволить забезпечити найбільш адекватний їхній набір.

У світі широко визнається, що децентралізація системи управління може привести до підвищення якості надання послуг одночасно зі скороченням витрат. Існують об'єктивні свідчення того, що якість послуги може значно поліпшитись за рахунок децентралізації.

Рівень децентралізації є вищим у великих державах із неоднорідним населенням, такими країнами зі значною територією неможливо ефективно управляти з центру. Певний ступінь децентралізації необхідний для того, щоб узагалі була можливість здійснення функції управління. До великих держав, у яких складається децентралізована система управління, належать Китай, Індія і Бразилія, Нігерія і Південна Африка. Серед промислово-розвинених країн можна виділити США, Канаду, Австралію і Німеччину. Культурні й релігійні відмінності є ще однією причиною, яка змушує країни здійснювати децентралізацію, тому що у даному випадку система управління дозволяє

враховувати такі розбіжності. Показовим у цьому напрямі є приклад Індії, для якої особливо характерні широкі релігійні та мовні відмінності.

Децентралізація є ключовим виміром переходу від командно-адміністративної до ринкової економіки. Майже у всіх країнах у яких функціонувала така господарська система, прийшли до розуміння того, що загальний рівень діяльності державного сектору економіки повинен бути скорочений з одночасним посиленням місцевого самоврядування, як одного з вирішальних інститутів демократії.

Загальне поняття фіскальної децентралізації включає політичні, економічні та інституційні аспекти організації міжбюджетних відносин.

Добре розроблена політика у даній сфері має не тільки посилювати місцеву автономію, а й сприяти підвищенню відповідальності, економічної ефективності та відкритості управлінських рішень.

Головною метою фіскальної децентралізації є створення більш тісного взаємозв'язку між системою управління і населенням, що вимагає зміцнення фінансової системи органів місцевого самоврядування. Її завдання полягає у наданні органам місцевого самоврядування певних повноважень у сфері оподаткування і використання коштів, а також можливості самостійно визначати параметри й структуру видаткової частини бюджету. Фіскальна децентралізація припускає певний ступінь автономії органів місцевого самоврядування, що дозволяє їм приймати незалежні рішення у бюджетно-податковій сфері.

Сьогодні регіони України різняться між собою за рівнем соціально-економічного розвитку як унаслідок дій місцевих органів влади, так і загальнодержавної політики. Диференціація має місце за глибиною і масштабом проведених реформ, що позначається на збільшенні принципових розбіжностей у розподілі по країні податкового потенціалу, відмінностей у структурі потреб бюджетного фінансування, стані їх бюджетів.

Отже, досягнення успіху у проведенні реформ можливе тільки за умови гармонійного збалансування загальнодержавних і регіональних інтересів, підвищення ролі місцевих фінансів, забезпечення фінансово-економічної незалежності регіональних органів, що дасть змогу вирішити проблеми перехідного періоду і забезпечити сталий, рівномірний і збалансований розвиток усіх регіонів держави.

Фінансові ресурси у будь-якій державі є нерівномірно розподіленими як у вертикальній площині (між державним та бюджетами територіальних одиниць відповідних рівнів), так і у горизонтальній проекції (між бюджетами одного рівня). Водночас, принцип єдності бюджетної системи та рівності доступу громадян до послуг, які надаються за рахунок бюджетного фінансування, вимагають забезпечити таку організацію бюджетних відносин, при якій об'єктивно зумовлена нерівномірність була б виправлена певними компенсаторними механізмами.

Правильна організація цієї системи вимагає врахування самостійності кожного з елементів бюджетної системи, що може бути знівельована при фінансовій залежності від бюджетів іншого рівня. Відповідь на усі ці запитання слід знайти в рамках процесу, що отримав назву бюджетної (фіскальної) децентралізації та активно впроваджується в Україні. Однак, як свідчить досвід зарубіжних держав, вивести формулу ідеального розподілу ресурсів між бюджетами неможливо, що зумовлює використання механізмів «міжбюджетної допомоги» – «міжбюджетних трансфертів». Вказаний інститут є важливим та незамінним елементом системи міжбюджетних відносин, дозволяючи перерозподілити фінансові потоки між бюджетами, «підтримати» здійснення функцій публічного управління, вирівняти нерівномірність фінансових можливостей окремих територіальних одиниць.

Водночас, така «допомога» є й потенційною загрозою, оскільки здатна поставити у фактичну залежність місцеве самоврядування від держави, як основного «донора» бюджету.

Питання міжбюджетних відносин завжди було одним із центральних у дослідженнях бюджетної системи та її правового регулювання. Основу теоретичним міркуванням цієї роботи заклали результати досліджень Л. К. Воронової, О. Б. Заверухи, О. А. Музики-Стефанчук, В. М. Федосова, О. В. Чеберяко, С. І. Юрія та інших.

Метою дослідження є сформулювати рекомендації щодо підвищення організації системи міжбюджетних відносин в умовах фіскальної (бюджетної) децентралізації на підставі аналізу досягнутих результатів реформування міжбюджетних відносин.

Об'єктивна необхідність регулювання державою міжбюджетних відносин зумовлена наявністю різних фіскальних дисбалансів, спричинених дією природно-кліматичних, історичних, географічних, соціально-демографічних, економічних та багатьох інших чинників [1, с. 112].

З правової точки зору міжбюджетні відносини передбачають:

законодавче розмежування повноважень держави та місцевого самоврядування щодо надання соціальних послуг; установа сфери їх спільних повноважень;

визначення видатків державного та місцевих бюджетів, якими фінансуються суспільні послуги; розподіл доходів між державним та місцевими бюджетами;

установа переліку делегованих повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування;

визначення політики держави у сфері фінансового вирівнювання.

Згідно з фінансовою політикою держави, що відповідає у значній мірі і державному устрою визначають дві основні моделі міжбюджетних відносин: централізована та децентралізована [316, с. 120].

Децентралізована модель є ознакою економічного розвитку держави на демократичних засадах, сприяє розвитку і стійкості інститутів ринкової економіки, характеризується невтручанням держави у бюджетний процес

регіонів та муніципалітетів, чітке розмежування видаткових повноважень між різними органами рівнів управління, цілеспрямований розвиток фінансової автономії органів місцевого самоврядування, у дохідній частині ключовим є метод власних та закріплених доходів, а видаткова політика ґрунтується на функціональному підході, який передбачає конкретне розмежування компетенції та видаткових повноважень між усіма рівнями влади, при цьому припустимим є їхнє часткове делегування, що забезпечує гнучкість міжбюджетних відносин.

Проте у такій системі значно ускладнена координація дій уряду для досягнення макроекономічних цілей і забезпеченні балансу фінансових можливостей у державі. Зважаючи на проголошену у Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020», схваленій Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 реформу децентралізації державного управління як одну з базових, що має на меті побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні шляхом реалізації у повній мірі положень Європейської хартії про місцеве самоврядування принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування, та співвідносячи з результатами перших кроків у її реалізації, слід вказати, що на сьогодні міжбюджетні відносини ближчі до компромісної моделі бюджетної субсидіарності, що передбачає властиву бюджетному унітаризму форму організації міжбюджетних відносин при зростанні кількості елементів децентралізованого управління фінансовими ресурсами. У літературі вказана модель отримала назву деволюція – проміжна ланка від централізації до децентралізації, коли органи місцевого самоврядування здійснюють фінансування і несуть відповідальність за надання певних державних послуг, як правило, це стосується задоволення соціальних потреб.

Обов'язковим результатом її проведення є децентралізація фінансових ресурсів. Створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України, подолання депресивного стану

окремих територій, усунення вертикальних та горизонтальних дисбалансів є державною стратегією регіонального розвитку й метою державної регіональної фінансової політики і може бути досягнуто завдяки процедурам фінансового вирівнювання.

Вся сутність проблеми української бюджетної системи у помилковій концепції фінансового вирівнювання, яка панувала у бюджетному законодавстві: вирівнювання спрямовувалося на технічне збалансування дохідної та видаткової частини кожного із бюджетів, шляхом глобального перерозподілу фінансових ресурсів у державі. З прийняттям нової редакції БК України у 2010 році основна увага приділялася вирівнюванню бюджетної забезпеченості на одного жителя та додержанню визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання. Така політика була замкнута на вирівнюванні соціально-економічної спроможності розвитку усіх регіонів, в той час, як повинна була спрямовуватися на підтримання «точок зростання», оскільки обмеження бюджетної спроможності держави може призвести лише до «вирівнювання всіх у бідності». Водночас, слід погодитися із авторами, які вказують на те, що дієва система міжбюджетних відносин має спонукати до активної діяльності органи місцевого самоврядування в напрямі пошуку і використання додаткових резервів збільшення надходжень до власних бюджетів, а також сприяння ефективному використанню бюджетних ресурсів з метою підвищення суспільного добробуту.

Розв'язання питань фінансового вирівнювання досягається за допомогою різних форм і методів втручання держави, провідне місце серед яких посідають процедури бюджетного регулювання і фінансової допомоги територіям. Таким чином, основою міжбюджетних відносин можна визначати бюджетне (міжбюджетне) регулювання, що є сукупністю прийомів, методів, інструментів, форм та важелів впливу, завдяки яких органи державної та місцевої влади формують, розподіляють (перерозподіляють) та

використовують фонди бюджетних коштів для досягнення цілей, визначених соціально-економічною політикою держави.

Превалювання тих чи інших інструментів чітко визначає модель та напрямок розвитку системи управління публічними фінансами. Зокрема, у західноєвропейській літературі вже давно відзначили, що обсяг міжбюджетних трансфертів, зокрема, дотацій вирівнювання, у структурі доходів місцевих бюджетів, безпосередньо свідчить про фінансову автономію місцевого самоврядування: чим він вищий – тим нижчий рівень фінансової незалежності та самостійності місцевого самоврядування, відтак нижчим є рівень децентралізації, оскільки місцеве самоврядування не має жодного впливу на обсяг цих ресурсів.

Треба констатувати, що запроваджені змінами від 28.12.2014 р. новели регулювання міжбюджетних трансфертів у більшості врахували слушні пропозиції щодо змін, які озвучувалися у літературі і стосувалися відмови від абсолютного та загального вирівнювання за ознакою забезпечення кінцевого результату фінансової діяльності на користь створення умов для пошуку альтернативних джерел доходів та вирівнювання за ознакою податкоспроможністю території; підвищення зацікавленості місцевих бюджетів у збільшенні дохідної бази; зменшення ваги нецільових трансфертів на користь закріплення фінансової допомоги для реалізації делегованих державою повноважень щодо надання соціальних послуг; закладення об'єктивних транспарентних показників у формули розподілу міжбюджетних трансфертів.

Існуюча до останнього часу формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів враховувала фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, як базовий показник, який визначався діленням загального обсягу фінансових ресурсів на кількість мешканців та коригувальні коефіцієнти до них. Згідно з БК України 2010 року формування видаткової частини місцевих бюджетів здійснювалося на формульній основі, відповідно до галузевих фінансових

нормативів бюджетної забезпеченості на одного мешканця або споживача суспільних послуг із застосуванням процедури фінансового вирівнювання за видатками, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Фактично, встановлені нормативи бюджетної забезпеченості визначалися «у межах наявних бюджетних ресурсів», тому заплановані обсяги видатків становили 50 – 80 % фактичної потреби бюджетних установ, що вело до впровадження політики «зрівнювання у загальній бідності».

Водночас, як ефективний напрямок розвитку для вдосконалення системи бюджетного вирівнювання знаходився у використанні «податкоспроможності регіону (бюджету)». Під потенційною податкоспроможністю регіону треба розуміти його можливість щодо мобілізації податкових доходів до бюджетів різних рівнів. Індекс відносної податкоспроможності, на відміну від коефіцієнта бюджетної забезпеченості є основним показником для визначення кошика доходів, що передбачає врахування саме передумов для забезпечення рівності бюджетів, а не вирівнювання результату господарської діяльності органів місцевого самоврядування.

Останні нововведення щодо врахування величини перевищення і проведення пропорційного вирівнювання стали елементами стимулювання розвитку власних дохідних баз для збільшення надходжень місцевих бюджетів, оскільки від тепер місцевим бюджетам не вдасться більше зловживати допомогою з Державного бюджету, а половина від суми заробленого ними все ж залишатиметься на місцях для реалізації власних бюджетних повноважень. Таким чином, базова дотація декларується як механізм вирівнювання дохідної спроможності, а не видаткових потреб для місцевих бюджетів.

Поруч із загальною функцією проведення фінансового вирівнювання, воно стало одним із елементів масштабної реформи децентралізації публічного управління, оскільки визначає для бюджетів об'єднаних

територіальних громад отримати прямі міжбюджетні зв'язки з Державним бюджетом України.

Так, Проект Держбюджету-2021 передбачає переведення на прямі міжбюджетні відносини 1438 громад, що відповідає новому адміністративно-територіальному устрою. Для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій передбачено 15,7 млрд грн базової дотації та 10,4 млрд грн реверсної дотації. Обсяг додаткових дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам складає 8,6 млрд грн, що включає 7,9 млрд грн додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я, розподіл якої між обласними бюджетами вже передбачено у проекті.

Порівняння показників дотації вирівнювання бюджетів та базової (реверсної) дотації свідчить про те, що остання втратила своє домінуюче значення у системі міжбюджетних трансфертів, причиною чого стали як зміни щодо збільшення дохідної бази місцевих бюджетів, так і зміни концепції фінансового вирівнювання, реформа системи фінансування виконання делегованих повноважень у соціальній сфері.

Зважаючи на останнє, поруч із дотаціями, куди важливішу вагу у структурі міжбюджетних трансфертів на сьогодні мають субвенції. Основна частина субвенцій спрямовані на фінансування надання бюджетних послуг у соціальній сфері – програми соціального захисту, освіта, медицина.

Державна бюджетна політика впливає на розвиток соціальної сфери через безпосереднє її фінансування. Цей процес здійснюється за рахунок коштів як і державного бюджету, так і через місцеві бюджети. Оскільки доходів місцевих бюджетів не вистачає для того, щоб повною мірою забезпечити фінансування всіх соціальних програм, які держава делегує органам місцевого самоврядування, значна частина цих програм фінансується за допомогою міжбюджетних трансфертів [232, с. 33].

Тенденції щодо зростання фінансування соціальних потреб за рахунок коштів місцевих органів влади є загальносвітовим явищем. Проте в Україні, на відміну від європейських країн, широкі повноваження щодо соціального захисту незабезпечені відповідними власними джерелами фінансування.

Через це місцеві органи влади змушені скорочувати соціальні програми або здійснювати різні форми соціального захисту населення без відповідного обґрунтування й підкріплення їх місцевими ресурсами. Це в свою чергу призводить до не якісного надання соціальних послуг та виплат. На даному етапі вступають в дію міжбюджетні трансферти, як необхідний інструмент збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів, які, зважаючи а їхнє цільове призначення отримали назву «соціальних трансфертів».

Поруч із традиційними для бюджетної системи України соціальними трансфертами на оплату пільг, реформа бюджетної (фіскальної) децентралізації 2014 року скоригувала порядок фінансування місцевими бюджетами таких традиційних соціальних сфер, як медицина та освіта, віднісши видатки на їхнє фінансування за рахунок місцевих бюджетів за рахунок освітньої (ст. 103-2 БК України) та медичної субвенцій (ст. 103-4 БК України), а також субвенції на підготовку робітничих кадрів (ст. 103-3 БК України) та субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру (ст. 103-5 БК України). З метою підвищення ефективності використання вказаних коштів, розпорядниками за ними визначені профільні міністерства, а розміри визначаються спеціальними формульними порядками, залежно від об'єктивних математичних показників споживачів послуг та норм їх фінансування.

Окреме місце займають «субвенції на виконання інвестиційних проектів» (ст. 105 БК України), які закріплюються в законі про Державний бюджет та регулюються окремими порядками, затвердженими Кабінетом

Міністрів України. Вказані субвенції можна вважати «ad hoc» механізмом дольової участі держави у інвестиційних проектах місцевих бюджет.

Однак, зважаючи на те, що згідно з ч. 2 ст. 24-1 БК України кошти Державного фонду регіонального розвитку у структурі загального фонду державного бюджету спрямовуються на виконання тих же інвестиційних програм і проектів, питома вага субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) для місцевих бюджетів очевидно поступово повинна зменшуватися самоврядування [123, с. 130].

У деяких країнах система міжбюджетних трансфертів доповнюється горизонтальними бюджетними трансфертами, що характеризують відносини між бюджетами одного рівня (найбільш поширені у Німеччині та Швеції). В Україні також поруч із трансфертами, які передаються між Державним та місцевими бюджетами, БК України визначає існування міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами (ст. 101 БК України). Збереження вказаного інституту міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами є похідним від закріплених у ст. 93 БК України можливостей кооперації місцевих бюджетів щодо спільного вирішення питань, які найбільш оптимально розв'язувати за рахунок бюджетних коштів на наступному з рівнів бюджетної системи (як вищому, так і нижчому) або ж у випадку, коли без такої кооперації надати відповідні бюджетні послуги взагалі неможливо. Їхнім правовим підґрунтям є теорія делегування повноважень, що за принципом субсидіарності найбільш ефективно можуть бути реалізовані на одному з рівнів бюджетної системи. Відповідно, ч. 3 ст. 93 БК України визначає, що передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору.

Збережені міжбюджетні трансферти між місцевими бюджетами слід розглядати на сьогодні не лише як елемент системи вирівнювання, а як форму співпраці між місцевими бюджетами одного чи різних рівнів бюджетної

системи з метою досягнення цілей задоволення інтересів громадян у отриманні максимального обсягу соціальних послуг.

Вказаний випадок є одним з рідкісних прикладів застосування договірного методу регулювання фінансових відносин. Зважаючи на важливе значення саме договірного регулювання самоврядних місцевих бюджетів, централізоване бюджетне законодавство обрало вірну стратегію обмеженого втручання у питання взаємовідносин між цими бюджетами. Аналіз приведених договорів про передачу міжбюджетних трансфертів дозволяє зробити висновок, що у законодавстві їхні обов'язкові умови відсутні, але зважаючи на вимоги необхідного регулювання, на нашу думку, до таких доцільно було б віднести:

- визначення сторін із вказівкою статусу надавача чи отримувача трансферту, а також визначення розпорядників трансфертних коштів (вони можуть бути дво- або багатосторонніми, залежно від учасників розподілу міжбюджетного трансферту – лише представницькі органи чи й участь місцевих органів виконавчої влади при реалізації делегованих від держави повноважень);

- визначення виду і обсягу трансферту; при цьому такі трансферти є субвенціями, оскільки мають цільове призначення, яке гарантує отримувач та контролює надавач, а обсяг трансферту визначається у грошовому еквіваленті у залежності від певного емпіричного показника використання (кількість споживачів послуги тощо) та фінансового нормативу забезпечення фінансування;

- строк дії договору, що не може перевищувати тривалості конкретного бюджетного періоду самоврядування [123, с. 133].

Система міжбюджетних трансфертів та фінансове вирівнювання за їхньою допомогою з об'єктивних підстав є невід'ємним елементом бюджетної системи для більшості держав світу. Конкретна ж організація системи міжбюджетних трансфертів залежить від державного устрою,

адміністративно-територіального поділу, соціально-економічних особливостей розвитку держава, фінансових можливостей та визначається правовими нормами вищої юридичної сили. Реформа бюджетної (фіскальної) децентралізації, яка розпочата змінами до БК України від 28 грудня 2014 року стала лише першим кроком, однак в позитивна динаміка вказаного процесу потребує в подальшому продовження якісних змін у законодавстві України, в тому числі, із застосуванням досвіду реалізації норм.

З метою забезпечення фінансової самодостатності місцевих органів влади у здійсненні ними власних та делегованих повноважень пропонуємо вирішення окремих проблемних питань бюджетотворення :

1. Встановити чіткий розподіл видаткових повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування за принципом субсидіарності, фінансового та інфраструктурного потенціалу.

2. Вдосконалити існуючий механізм горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів шляхом збільшення відсотку надання базової дотації до 100% (замість 80 відсотків за чинною нормою) для усунення невідповідності витратних зобов'язань і фіскальних повноважень відповідних рівнів управління та зменшення відсотку вилучення реверсної дотації з 50% до 20% для бюджетів місцевого самоврядування з метою подальшого стимулювання місцевого економічного розвитку.

3. Спрямувати 20% коштів дорожньої субвенції до бюджетів міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад та передбачити формульний підхід щодо розподілу таких коштів між цими бюджетами.

4. Розширити дохідну частину місцевих бюджетів, зокрема шляхом збільшення нормативу зарахування до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб та закріплення за місцевими бюджетами податку на доходи фізичних осіб від оподаткування пасивних доходів відповідно до часток зарахування податку на доходи фізичних осіб з заробітної плати.

5. Встановити частку зарахування до бюджетів місцевого самоврядування податку на доходи з фізичних осіб в обсязі не менше 80% для належного забезпечення виконання делегованих державою повноважень, збереження існуючих стабільних дохідних джерел наповнення місцевих бюджетів та недопущення їх вилучення зокрема, продовження зарахування на постійній основі частини (13,44 відсотка) акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до бюджетів місцевого самоврядування.

6. Закріпити законодавчо критерії формульного розподілу додаткової дотації між районними бюджетами, бюджетами міст обласного значення та ОТГ на здійснення переданих з державного бюджету видатків на утримання закладів освіти та охорони здоров'я.

3.2. Оптимізація формування доходної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації

Значна залежність місцевих бюджетів від державного бюджету свідчить про недосконалість розподілу дохідно-видаткових повноважень між рівнями управління і системами міжбюджетних відносин, відсутність права органів місцевого самоврядування на встановлення власних податків і зборів на своїй території, пріоритети у наданні пільг фізичним і юридичним особам, а також незначна фіскальна роль місцевих податків і зборів і, як наслідок низька їх питома вага в доходах місцевих бюджетів, у валовому внутрішньому продукті.

Звісно, що у кожному регіоні існують певні об'єкти оподаткування, здатні поповнити доходи місцевих бюджетів для вирішення ширшого кола економічних і соціальних проблем. Своєчасне вирішення зазначених проблем набуває особливої актуальності, оскільки є основою акумуляції фінансових ресурсів, необхідних для розвитку як територіальних громад, так і держави в цілому.

Фінансова децентралізація та її послідовність на сьогодні є чинником успіху, яка вже спрацювала належним чином для сотень об'єднаних громад з різних регіонів країни. Об'єднані територіальні громади будують нові дороги, ремонтують або будують дитячі садочки та реконструюють школи. Тому сьогодні важливо продовжувати реформу з децентралізації та впроваджуючи необхідні зміни для її вдосконалення. Автономія органів місцевого самоврядування має бути підкріплена відповідними повноваженнями щодо стягнення на власній території, податків і зборів в обсягах, достатніх для задоволення потреб місцевого розвитку.

Встановлення розміру податків та зборів (в межах, визначених Податковим кодексом) належить виключно до компетенції органів місцевого самоврядування. Тож вони мають реальні можливості впливати на обсяги надходжень зазначених платежів до відповідних бюджетів для формування ресурсного потенціалу органів місцевого самоврядування та слугувати джерелом соціального і економічного розвитку територій громад.

Весь спектр відносин, що виникають у сфері справляння податків і зборів, регламентовано Податковим кодексом України (далі ПКУ). Нормами ПКУ передбачено поділ податків і зборів на загальнодержавні та місцеві. При цьому місцеві податки є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад. Вони встановлюються відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, визначених ПКУ.

Вирішальна роль у забезпеченні виконання державної функції щодо регулювання економічних процесів належить податкам, які зараховуються до місцевих бюджетів для формування власних надходжень. Лише в частині місцевих податків і зборів місцева влада має певну самостійність. Безумовно, що установлення місцевих податків та зборів, не передбачених Податковим кодексом, забороняється. До повноважень сільських, селищних, міських рад щодо податків та зборів належать встановлення ставок місцевих податків та зборів в межах ставок, визначених Податковим кодексом; визначення переліку

податкових агентів згідно із ст. 268 Податкового кодексу (щодо туристичного збору); зміну розміру їх ставок, надання податкових пільг, яке тягне за собою зміну податкових зобов'язань платників податків.

Склад податкових доходів місцевих бюджетів міст обласного значення, міста Києва, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, бюджетів міст районного значення, сільських та селищних бюджетів включає відповідні податкові надходження відповідно до статей 64 та 69 Бюджетного кодексу України (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Склад податкових надходжень в доходах місцевих бюджетів

Податкові надходження	Обласні бюджети	Бюджети міст обласного значення, міста Києва, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад	Бюджети міст районного значення, сільських, селищних бюджетів
1	2	3	4
Загальнодержавні податки			
Податок на доходи фізичних осіб	15%	60% - для перелічних бюджетів (окрім м. Києва) 40% - для м. Києва	-
Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів	50%	50% - для м. Києва	-
Рентна плата за спеціальне використання води	50%	50% - для м. Києва	-
Рентна плата за користування надрами (видобування нафти, природного газу та газового конденсату)	1,5%	1,5%	2%
Плата за використання інших природних ресурсів	100%	100% - для м. Києва	-
Акцизний податок з реалізації підакцизних товарів	-	100%	100%
Акцизний податок з вироблених платниками підакцизних товарів	100% для АРК	-	-
Податок на прибуток підприємств	10%	10% - для м. Києва	-
Податок на прибуток підприємств комунальної форми власності	100%	100%	100%

Продовження табл.3.1

Рентна плата за користування природними ресурсами місцевого значення	-	100%	100%
Екологічний податок	30%	25% - для перелічних бюджетів, 80% - для м.Києва	25%
Місцеві податки і збори			
Податок на майно(податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортний податок; плата за землю)	-	100%	100%
Єдиний податок	-	100%	100%
Збір за місця для паркування транспортних засобів	-	100%	100%
Туристичний збір	-	100%	100%

Важливим є виокремлення взаємозалежності формування податкових платежів від рівня розвитку економіки території, а також потенційних можливостей її зростання.

Основними податковими надходженнями, які надходять до Державного та місцевих бюджетів в нашій державі, є податок на додану вартість (36,24% всіх податкових надходжень до бюджету), податок на доходи фізичних осіб (20,39%), податок на прибуток підприємств (15,54%). З них лише 25% податку на доходи фізичних осіб та податок на прибуток підприємств, які знаходяться у комунальній власності, до внесення змін в Бюджетний та Податковий кодекси залишалися в місцевих бюджетах.

Щодо останнього, податок на прибуток підприємств, які знаходяться у комунальній власності – це менше 1,5% податку на прибуток підприємств, тобто на місцях залишилася сота частка податку на прибуток.

Податок на доходи фізичних осіб займає провідне місце у питанні формування фінансового ресурсу місцевих бюджетів, відповідно, від його обсягу перш за все залежить спроможність територіальної громади виконувати покладені на неї функції.

Відповідно до Бюджетного кодексу, в обласні бюджети надходить 15% податку на доходи фізичних осіб, в бюджети об'єднаних територіальних громад, міст обласного значення, та райони – 60%, до державного бюджету – 25%, а в сільські, селищні та бюджети міст районного значення зарахування частки надходжень від даного податку законодавством не передбачено. Таким способом – наданням об'єднаним громадам потужного дохідного джерела та відсутність його у решти громад - влада намагається мотивувати громади приєднатися до реалізації адміністративно-територіальної реформи та об'єднуватися з метою формування адміністративно-територіальних одиниць з спроможними та самодостатніми громадами.

На мобілізацію надходжень від оподаткування цим податком впливають такі фактори:

- кількість та можливості розвитку суб'єктів господарської діяльності, зареєстрованих/розташованих на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- рівень тіньового сектору економіки – поширення проблеми виплати заробітної плати «в конвертах», прихованої зайнятості населення та рівня безробіття;

- інвестиційна привабливість відповідної території та підприємницьких структур, розташованих в межах адміністративно-територіальної одиниці.

Податок на доходи фізичних осіб відіграє все більш значущу роль порівняно із податком на прибуток підприємств (відповідно 4,5-5,8 % ВВП проти 2,6-4,1 % ВВП у 2012-2019рр.). Подальше зростання прогресії податку на доходи, підвищення ставки на доходи по дивідендах, успішна детінізація та зростання заробітних плат у подальшому будуть посилювати цю тенденцію. Зменшення відсотку надходжень від цього податку до місцевих бюджетів не сприятиме фінансовій забезпеченості громад та підтримці фінансової

децентралізації, анонсованої центральними органами влади. Одним з основних «замінників» фінансових надходжень від податку на доходи фізичних осіб пропонується закріплення за місцевими бюджетами частки податку на прибуток підприємств.

Реформуванням податково-бюджетної системи України в 2014 році передбачено зарахуванням 10% податку на прибуток підприємств до бюджету АРК та обласних бюджетів. Таке нововведення характеризується як можливість стимулювання відповідних органів місцевого самоврядування та територіальних громад ефективно експлуатувати розташовані на території адміністративно-територіальної одиниці виробничі об'єкти та інші приватні підприємства та сприяти їх розвитку, а також створювати умови для залучення інвесторів та підприємців, оскільки саме від рівня розвитку виробничих потужностей та наявності суб'єктів господарювання на відповідній території залежать суми надходжень до місцевого бюджету від податку на прибуток підприємств.

Проте, ефективнішим та більш мотивуючим було б зарахування частини доходів від оподаткування податком на прибуток підприємств безпосередньо в місцеві бюджети сіл, селищ та міст. Саме така зміна системи оподаткування стала б справжнім стимулом для громад найнижчого рівня управління до залучення інвесторів та розвитку бізнесу на території відповідної адміністративної одиниці.

Відповідно, як і в ситуації з податком на доходи фізичних осіб, надходження від оподаткування податком на прибуток прямо залежить від діяльності місцевих органів влади щодо забезпечення позитивного інвестиційного клімату, формування інфраструктури території, ефективним моніторингом та контролем за веденням господарської діяльності, стимулюванням розвитку підприємництва на території адміністративно-територіальної одиниці, що дає можливість забезпечення достатньої кількості робочих місць. В іншому випадку, спостерігається міграція населення до

великих міст на роботу, ситуація, коли адміністративно-територіальна одиниця стає «спальним пунктом» для її населення, що негативно впливає на перспективи економічного та фінансового потенціалу території.

Відповідно до висновків економістів та дослідників основ фінансової теорії, важливою умовою ефективного розвитку багаторівневої бюджетної системи є формування тісних взаємозв'язків між податками, які сплачуються на відповідній території та надходять до відповідних місцевих бюджетів, та вигодами, які отримують платники цих податків. Відтак споживачі суспільних послуг, проживаючи на відповідній території, сплачують до місцевого бюджету податки як плату за те, що вони одержують.

Саме такий підхід донедавна використовувався щодо трактування ПДФО. Відповідно до Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22.05.2003 р. ПДФО – це плата фізичної особи за послуги, які надаються їй територіальною громадою, на території якої така фізична особа має податкову адресу або розташовано особу, що утримує цей податок [91].

Втрата чинності вищезазначеним Законом відбулася на основі прийняття Податкового кодексу України, відповідно до якого визначення податку було вилучене, що «розмило» трактування економічної сутності ПДФО. В подальшому наслідком цього став перерозподіл надходжень від ПДФО до бюджетів різних рівнів на користь державного бюджету в результаті реформи місцевого самоврядування та фінансової децентралізації. Якщо до реформи, у 2014 році, частка надходжень ПДФО до місцевих бюджетів складала 83,2% усіх надходжень від оподаткування податком, то у 2016 році – 56,9%. Перш за все, ПДФО як джерело доходів втратили бюджети сіл, селищ та міст районного значення. Відтак відбулося нівелювання податку як плати за надані суспільні послуги.

Попри це, європейський досвід справляння та зарахування ПДФО засвідчує, що цей податок виступає:

по-перше, інструментом забезпечення фіскальної самостійності місцевих бюджетів. В таких країнах, як Австрія, Німеччина та Угорщина запроваджено місцевий податок з доходів, сформований як надбавка до державного податку з доходів фізичних осіб. В Швейцарії встановлення розміру надбавки визначається на локальному рівні в межах, визначених законодавством. Відтак, можна говорити про доцільність вивчення можливостей запровадження такої практики в Україні в умовах фінансової децентралізації. Натомість в Україні сьогодні відбуваються зворотні процеси - збільшення концентрації доходів від ПДФО у державному бюджеті;

- по-друге, індикатором ефективності розвитку підприємницької діяльності та залучення інвестиційних ресурсів на відповідній території, зокрема є вагомим показником ефективності ринку праці. При цьому, справедливість в оподаткуванні цим податковим платежем оцінюється не через оцінку сплати податку - «хто скільки сплатив», а через оцінку вірності розподілу податкового навантаження на платників – «скільки коштів залишається у платника податку після його сплати». Тобто на перше місце висувається сприйняття ПДФО як інструмента підвищення фінансово-економічного потенціалу території, що є особливо важливим для забезпечення фінансової спроможності територіальних громад в Україні.

Дослідження можливості нарощення фінансово-економічного потенціалу територіальних громад через оптимізацію системи оподаткування та розподілу податків до бюджетів різних рівнів дозволило виокремити проблеми та напрямки оптимізації справляння ПДФО до місцевих бюджетів. В Україні при оподаткуванні ПДФО передбачене однакове податкове навантаження як на соціально незахищені верстви населення, так і на громадян з доходами, вищими за середні, що не відповідає принципу соціальної справедливості та є неефективним з позиції характеристики ПДФО як засобу стимулювання розвитку фінансово-економічного потенціалу території.

Доказом цього твердження є оцінка податку як фіскального показника (рис. 3.1)

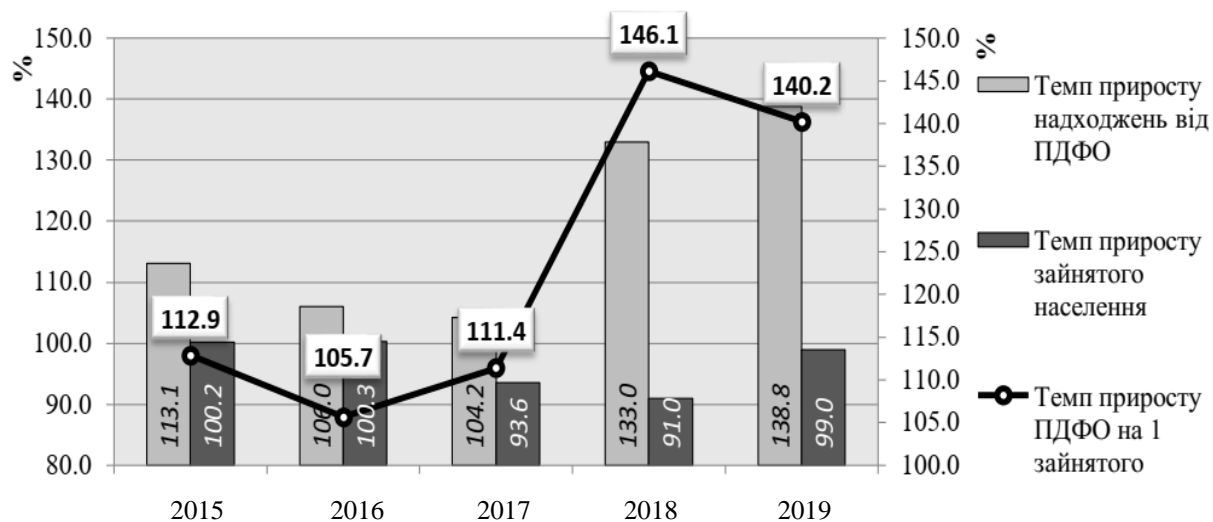


Рис. 3.1. Оцінка ПДФО як фіскального показника [92]

Помітними є тенденції зменшення кількості зайнятого населення - починаючи з 2014 року (якщо причиною зменшення у 2014 році стало неврахування зайнятого населення Автономної Республіки Крим та окупованих територій Донецької та Луганської областей, то у 2015-2019 рр. це може бути свідченням зростання безробіття та кількості зайнятих в тіньовому секторі економіки).

Щодо показників темпу приросту надходжень ПДФО та ПДФО на одного зайнятого, бачимо їх зростання. Зростання надходжень від ПДФО можна пояснити, по-перше, інфляційним чинником, по-друге, збільшенням ставки податку та зростанням мінімальної заробітної плати в бюджетному секторі. Натомість темп приросту ПДФО на одного зайнятого значно вищий зростання надходжень ПДФО до Зведеного бюджету України. За період з 2017 до 2019 року цей показник зріс удвічі – з 4161,0 грн. до 8526,3 грн., що вказує на зростання податкового навантаження. Крім того, збільшення різниці між ПДФО на одного зайнятого та ПДФО на одну особу знову ж таки свідчить про приховування доходів громадян, тобто зростання тих, хто працює в тіньовому

секторі економіки. Таким чином, використання пропорційної схеми при оподаткуванні ПДФО засвідчило свою неефективність. Натомість в більшості розвинених країн використовується прогресивна шкала оподаткування ПДФО з використанням різних ставок для населення з різними рівнями доходів. Слід зауважити, що в більшості таких країн громадяни з низькими показниками доходів звільняються від сплати податку, натомість особи з високими показниками доходів сплачують ПДФО до бюджету за ставками 30- 50% (в Канаді ставка ПДФО – 29%, в США – 35%, у Франції – 40%, в Німеччині та Австралії – 45%, Іспанії – 47%, Великобританії та Японії – 50%)¹⁵¹. Окрім того, при визначенні ставки ПДФО враховується сімейний стан платника, кількість працюючих у його сім'ї, наявність дітей та осіб, яких необхідно утримувати.

Існує велика кількість пропозицій щодо встановлення ставок ПДФО при введенні прогресивної шкали. Окремо звертається увага на можливість запозичення європейського досвіду через накладання прогресивних ставок, які застосовуються в розвинених європейських країнах, на економічне та інституційне середовище України. Проте, як звертають увагу Карлін М. І.[93], Крисоватий А. І. та Юрій С. І.[94], це може призвести до негативних наслідків, оскільки економіка України суттєво відрізняється від рівня розвитку економіки країн розвинутої Європи. Обкладання багатих верств населення за високими ставками ПДФО на кшталт вищенаведених країн Європи в нашій державі може бути неефективним, оскільки велика частина таких доходів сформована в тіньовому секторі економіки. Як звертає увагу Карлін М. І., «доходи високозаможних верств населення доцільно обкладати не за допомогою високої ставки ПДФО, а з використанням підвищених податків на товари не першої необхідності... це позитивно сприймається більшістю суспільства, оскільки такий підхід краще дозволяє реалізувати принципи соціальної справедливості в оподаткуванні в бідній країні».

Відтак практика застосування прогресивної шкали оподаткування ПДФО є запорукою стимулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад, а саме:

- сприяє зменшенню тих, хто ухиляється від сплати податків та працюють у тіншовому секторі економіки;

- використання прогресивної шкали оподаткування ПДФО є особливо ефективним для розвитку економіки. Адже вилучаючи фінансові ресурси у забезпеченого населення та залишаючи їх у малозабезпечених, держава перерозподіляє їх на користь останніх, стимулюючи таким чином використання коштів для споживання та заощадження, а відтак і розвитку економіки;

- є можливістю забезпечення соціальної справедливості та зниження податкового тягаря, а також врахування індивідуальних характеристик життєдіяльності кожного платника ПДФО (сімейний стан, кількість дітей тощо).

2. Проблема з зарахуванням ПДФО до бюджету територіальної громади, на території якої фактично розташовано структурний підрозділ суб'єкта господарювання, чи за місцем реєстрації головного офісу. Відповідно до ст. 95 Цивільного кодексу України[95], відокремленим підрозділом визначено філії та представництва, відомості про які підлягають обов'язковій реєстрації – включенню до ЄДРПОУ. При цьому, розташування підрозділу підприємства на іншій території не є причиною до внесення такого підрозділу до ЄДРПОУ, визначення його як відокремленого і взяття на облік як самостійного платника податків. Відтак, законодавством України не обмежується права підприємства на самостійне визначення підрозділу структурним чи відокремленим. Невідокремлені (або де-факто відокремлені, але не зареєстровані) підрозділи не виступають самостійними платниками ПДФО, тобто нарахування та сплата податку здійснюється самою юридичною

особою за своїм місцезнаходженням. А ст. 168 Податкового кодексу України стосується виключно відокремлених підрозділів юридичних осіб, відомості про яких є внесеними до ЄДРПОУ та які визначені самостійними платниками податків. Таким чином, виникла ситуація, коли в рамках чинного законодавства підприємствам була дана можливість самостійно визначати місце сплати ПДФО. Враховуючи особливості та принципи функціонування податкової системи, це неприпустимо. По-перше, характеризується негативним впливом на прогнозованість надходжень до бюджетів. По-друге, враховуючи тенденції до сплати податку підприємствами саме за місцем реєстрації головного офісу, якими в основному є великі міста, дана ситуація негативно впливає на фінансову спроможність сільських територіальних громад, на території яких розміщені та функціонують підрозділи підприємств. ДФС України листом від 28.09.2015 року №20530/6/99-99-17-02- 01-15, керуючись ст. 52 Податкового кодексу України, надало роз'яснення щодо місця сплати ПДФО: «ПДФО підлягає сплаті до відповідного місцевого бюджету за місцезнаходженням (розташуванням) власних або орендованих приміщень (будівель) в різних регіонах України, в яких працюють наймані працівники такого суб'єкта господарювання, незважаючи на відсутність у такого суб'єкта господарювання відокремлених структурних підрозділів». Відтак, місцем сплати ПДФО визначено місцевий бюджет, на території якого розташовано суб'єкт господарювання або його підрозділи. Попри це, ПДФО визначається як плата за надані суспільні послуги. справедливою є передача надходжень від оподаткування цим податком до місцевих бюджетів за місцем фактичного проживання (реєстрації) осіб, доходи котрих оподатковуються. На необхідність переходу від «оподаткування ПДФО працівника» до «оподаткування мешканця» звертають увагу вітчизняні науковці та експерти[96].

Проте, аналізуючи ситуацію розвитку територіальних громад в Україні,

доцільним є спрямування ПДФО на паритетних засадах до місцевих бюджетів за місцем реєстрації особи, з доходу якої сплачується податок, та за фактичним місцезнаходженням підприємства чи його підрозділу, на якому безпосередньо зайнята особа. В рамках цієї пропозиції можна досягти виконання двох завдань: по-перше, забезпечити дотримання принципу соціальної справедливості при сплаті ПДФО, по-друге, досягти стимулювання розвитку підприємництва на території громади за рахунок податкових надходжень до бюджету.

Отже, дослідження проблем та можливостей оптимізації оподаткування ПДФО та його розподілу між бюджетами дозволило виокремити такі основні аспекти:

- для подолання проблеми ухилення від сплати податків та зайнятості громадян в тіньовому секторі економіки, а також стимулювання розвитку фінансово-економічного потенціалу територіальних громад доцільним є запровадження прогресивної шкали оподаткування, проте, з урахуванням особливостей розвитку економіки країни та врахуванням життєдіяльності осіб, з доходів яких сплачується податок;

- для забезпечення точності та відповідності сплати та зарахування ПДФО до місцевих бюджетів доцільним є точне визначення на законодавчому рівні місцевого бюджету – місця сплати податку.

Важливим стало запровадження акцизного податку з реалізації підакцизних товарів. В роботі звернено увагу на особливості його справляння, тому на рис. 3.2 узагальнено позитивні та негативні чинники справляння та зарахування цього податку.



Рис. 3.2. Сильні та слабкі сторони запровадження акцизного податку з реалізації підакцизних товарів

Відтак, до сильних сторін оподаткування акцизним податком з реалізації підакцизних товарів віднесено:

- цей податковий платіж став вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів в умовах втрати сільських, селищних та бюджетів міст районного значення ПДФО як основного бюджетоформуєчого податку;

- враховуючи особливості справляння податку можна стверджувати про стабільність його надходження.

До слабких сторін оподаткування акцизним податком з реалізації підакцизних товарів належать:

- зростання асиметричності фінансової спроможності територіальних громад внаслідок запровадження акцизного податку через залежність його надходжень від територіального розташування громади - надходження

податку значно вищі у приміських та прикордонних громадах, а також тих, що розташовані вздовж автошляхів міжнародного та національного значення;

- базою оподаткування є вартість товару з урахуванням податку на додану вартість та специфічної адвалерної компоненти акцизного податку, тобто можна говорити про подвійність оподаткування товару та суперечність його справляння основним принципам оподаткування;

- обсяги надходження податку не вимагають розвитку соціальної та економічної ситуації на території громади, оскільки в більшості залежать від розміщення на її території автозаправних станцій, в результаті чого при наявності вагомого доходного джерела органи місцевого самоврядування втрачають стимули для соціально-економічного розвитку території;

- через необов'язковість використання системи електронного обліку операцій з продажу підакцизних товарів, яка передбачає мінімізацію впливу людського фактору на процес формування звітності суб'єктами підприємницької діяльності, місцеві бюджети недоотримують значних обсягів надходження від сплати акцизного податку з реалізації підакцизних товарів.

20 грудня 2016 року з метою забезпечення моніторингу та ефективного контролю за сплатою акцизного податку було прийнято Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році», відповідно до якого з 1 січня 2017 року скасовано роздрібний акцизний податок з пального, який становив 0,042 євро за кожний літр пального, реалізованого суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі. На заміну цього платежу у 2017 році органи місцевого самоврядування отримують 13,44 % від розмитнення нафтопродуктів, котрі поступають на автозаправні станції, що розташовуються на їхній

території, але не більше суми, отриманої ними у 2016 році від реалізації нафтопродуктів автозаправними станціями. З одного боку, така новація спрощує адміністрування цього податку, з іншого – практично дестимулює органи місцевого самоврядування від активізації економічної діяльності в межах громади.

Це нововведення не сприяє вирішенню основної проблеми запровадження акцизного податку з реалізації підакцизних товарів - нерівномірність розподілу надходжень від його справляння. Громади, на території яких розташовані автозаправні станції, отримують високі обсяги надходжень від податку, натомість в складі доходів інших громад вони відсутні або складають невелику частку. Відтак, для уникнення цієї ситуації та забезпечення соціальної справедливості доцільним є забезпечити акумулювання надходжень податку на консолідованому Єдиному казначейському рахунку з наступним їх пропорційним розподілом між бюджетами базової ланки. При цьому, розподіл надходжень акцизного податку з реалізації підакцизних товарів в розрізі бюджетів районів не сприятиме повному вирішенню проблеми, адже все ще спостерігатиметься значна диференціація.

Таким чином, можна стверджувати, що розподіл акцизного податку в розрізі місцевих бюджетів області та його пропорційний розподіл між територіальними громадами дозволить знизити рівень асиметричності їх спроможності.

Враховуючи специфіку сплати податку (в основному податковий тягар лягає на автоводіїв при придбанні пального), доцільним є його зарахування до спеціального фонду бюджетів базового рівня з чітко визначеним цільовим спрямуванням – фінансування ремонту доріг комунальної власності (оскільки податок фактично сплачується саме автоводіями, з метою дотримання принципу соціальної справедливості платник податку має отримувати відповідну вигоду (суспільну послугу) від його сплати).

Висновки до розділу 3

З метою забезпечення фінансової самодостатності місцевих органів влади у здійсненні ними власних та делегованих повноважень пропонуємо вирішення окремих проблемних питань бюджетоутворення :

1. Встановити чіткий розподіл видаткових повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування за принципом субсидіарності, фінансового та інфраструктурного потенціалу.

2. Вдосконалити існуючий механізм горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів шляхом збільшення відсотку надання базової дотації до 100% (замість 80 відсотків за чинною нормою) для усунення невідповідності витратних зобов'язань і фіскальних повноважень відповідних рівнів управління та зменшення відсотку вилучення реверсної дотації з 50% до 20% для бюджетів місцевого самоврядування з метою подальшого стимулювання місцевого економічного розвитку.

3. Спрямувати 20% коштів дорожньої субвенції до бюджетів міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад та передбачити формульний підхід щодо розподілу таких коштів між цими бюджетами.

4. Розширити дохідну частину місцевих бюджетів, зокрема шляхом збільшення нормативу зарахування до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб та закріплення за місцевими бюджетами податку на доходи фізичних осіб від оподаткування пасивних доходів відповідно до часток зарахування податку на доходи фізичних осіб з заробітної плати.

5. Встановити частку зарахування до бюджетів місцевого самоврядування податку на доходи з фізичних осіб в обсязі не менше 80% для належного забезпечення виконання делегованих державою повноважень, збереження існуючих стабільних дохідних джерел наповнення місцевих бюджетів та недопущення їх вилучення зокрема, продовження зарахування на постійній основі частини (13,44 відсотка) акцизного податку з виробленого в

Україні та ввезеного на митну територію України пального до бюджетів місцевого самоврядування.

6. Закріпити законодавчо критерії формульного розподілу додаткової дотації між районними бюджетами, бюджетами міст обласного значення та ОТГ на здійснення переданих з державного бюджету видатків на утримання закладів освіти та охорони здоров'я.

Не зважаючи на розширення джерел формування доходів місцевих бюджетів та передачу органам місцевого самоврядування низки повноважень, що дозволяють розширити їх вплив на обсяги податкових доходів громади, і надалі існує низка проблем, від вирішення яких залежить рівень фінансової спроможності територіальних громад. Подальші кроки оптимізації системи оподаткування на місцевому рівні та нарощення податкового потенціалу територіальних громад лежать у площині:

- вдосконалення системи адміністрування податків (зокрема податку на нерухомість та плати за землю) в напрямку спрощення, оптимізації та прозорості;

- забезпечення соціальної справедливості у випадку справляння податку з доходів фізичних осіб шляхом запровадження прогресивної шкали оподаткування з урахуванням особливостей розвитку економіки країни та життєдіяльності осіб, з доходів яких сплачується податок;

- пропорційний розподіл акцизного податку з реалізації підакцизних товарів між місцевими бюджетами для уникнення зростання асиметричності розвитку територіальних громад та дестимуляційного впливу податку на розвиток фінансово-економічного потенціалу території, а також забезпечення цільового спрямування надходжень від податку у зв'язку з особливостями його справляння;

- забезпечення точності та відповідності сплати та зарахування податків до місцевих бюджетів, яке передбачає передовсім визначення на законодавчому рівні усіх аспектів оподаткування податками.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення важливої науково-прикладної проблеми – формування системи міжбюджетних відносин у національній економіці та удосконалення на цих засадах стратегічних напрямів їх розвитку як основи зміцнення фінансової автономії місцевого самоврядування, що дало змогу зробити низку висновків теоретичного, методологічного і прикладного характеру щодо удосконалення міжбюджетних відносин та оптимізації доходної частини місцевих бюджетів:

1. Узагальнюючи існуючі в науковій літературі думки і підходи до міжбюджетних відносин, пропонується розглядати їх за такими аспектами: фінансовий – відносини щодо формування, розподілу та використання бюджетів, орієнтовані на вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів; економічний – відносини, пов'язані з розподілом та перерозподілом частини ВВП та національного багатства, орієнтовані на забезпечення виконання економічних функцій держави й органів місцевого самоврядування; організаційний – відносини, пов'язані з розподілом повноважень у сфері доходів та видатків органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямовані на забезпечення збалансованості бюджету кожного рівня; правовий – відносини, регламентовані нормами права щодо нормативно-правового закріплення видаткових повноважень і дохідних джерел органів місцевого самоврядування; політичний – відносини, орієнтовані на узгодження інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин; регулятивний – відносини щодо формування ефективної соціальної та економічної політики держави, спрямованої на забезпечення прискореного інноваційно-інвестиційного розвитку регіонів і фінансової стійкості їх місцевих бюджетів. Сутність міжбюджетних відносин містить не тільки розмежування видаткових і дохідних джерел за рівнями бюджетної системи та розподіл фінансової

допомоги. У даному дослідженні міжбюджетні відносини розглядаються як інструмент оптимізації доходної частини місцевих бюджетів.

2. Розуміння особливостей регулювання міжбюджетних відносин в Україні дозволяє сформулювати основні положення концептуальної моделі механізму регулювання міжбюджетних відносин, орієнтованого на оптимізацію доходної частини місцевих бюджетів: по-перше, механізм має бути націлений на досягнення головної мети – збільшення доходної частини місцевих бюджетів. Для вирішення цього завдання запропоновано методичний підхід до комплексного аналізу фінансової стійкості місцевих бюджетів і диференційований підхід до регулювання міжбюджетних відносин залежно від її рівня; по-друге, механізм регулювання міжбюджетних відносин має бути адаптивним до змін факторів зовнішнього середовища. У зв'язку з цим розроблено варіанти прогнозів показників бюджетів за сценарним підходом, процедури вибору доцільної альтернативи за критеріями фінансової стійкості та ризику, а також оцінки ризику реалізації механізму регулювання міжбюджетних відносин; по-третє, забезпечення справедливості та стимулюючого ефекту горизонтального регулювання міжбюджетних відносин. Для цього рекомендується здійснювати його оцінку як складової інтегральної оцінки ефективності механізму регулювання міжбюджетних відносин; по-четверте, забезпечення узгодженої взаємодії суб'єктів міжбюджетних відносин при реалізації державної бюджетної політики.

На відміну від існуючих, удосконалена концептуальна модель механізму регулювання міжбюджетних відносин відрізняється принципами (адаптивності, узгодження інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин, вирівнювання та довгострокової збалансованості), функціями (стимулююча, вирівнююча, контрольна), методами (моніторингу стану міжбюджетних відносин, комплексного аналізу фінансової стійкості місцевих бюджетів, прогнозування доходів і видатків місцевих бюджетів) та етапами реалізації. Вона надає системне знання про об'єкт і предмет дослідження шляхом

структурування елементів та забезпечує ефективність регулювання міжбюджетних відносин, що зрештою проявляється у підвищенні якості життя населення на основі наданих бюджетних послуг, досягненні стійкої динаміки економічного зростання регіонів і створенні рівних умов для їх розвитку.

3. Серед негативних факторів сталого розвитку економіки держави, в тому числі, системи міжбюджетних відносин, треба відзначити: проблеми економічного характеру, проблеми соціального характеру, проблеми політико-правового характеру, проблеми інституційного характеру.

Ефективність механізму регулювання міжбюджетних відносин залежить від якості інформаційної бази. На сучасному етапі відсутня єдина база статистичних даних щодо розвитку міжбюджетних відносин в Україні. Тому необхідний моніторинг їх стану, який надає необхідну інформацію для виявлення проблем регулювання міжбюджетних відносин й оцінки ефективності його механізму. Моніторинг стану міжбюджетних відносин пропонується здійснювати за трьома блоками: Блок 1 – попередній моніторинг факторів впливу на формування міжбюджетних відносин; Блок 2 - передбачає здійснення моніторингу за такими аспектами: оцінка обсягу доходів і видатків місцевих бюджетів у % до ВВП; оцінка частки доходів і видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни; оцінка вертикального фіскального дисбалансу; порівняльний аналіз середньодушових доходів і видатків за регіонами; оцінка горизонтального фіскального дисбалансу; аналіз динаміки і структури доходів і видатків місцевих бюджетів. Блок 3. - Моніторинг міжбюджетних трансфертів.

4. Досвід розвинутих країн свідчить, що перерозподіл доходів на користь місцевих бюджетів, де саме і відбувається життєдіяльність населення та здійснюється виробництво, може істотно прискорити інноваційне зростання регіонів і вивести їх на рівень фінансової самодостатності.

5. Моніторинг факторів впливу на формування міжбюджетних відносин в Україні показав, що нестабільність економічної системи безпосередньо

вплинула на сучасний стан міжбюджетних відносин і загострила проблеми в бюджетній сфері: територіальні диспропорції в бюджетній забезпеченості; нестача власних коштів місцевих бюджетів і зниження рівня їх фінансової автономії; загострення конфлікту інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин. Мають місце значні відмінності регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку, ступенем їх забезпеченості природними ресурсами та рівнем податкового потенціалу. Наявність таких значних відмінностей соціально-економічного розвитку регіонів України значно ускладнює процес побудови справедливої та ефективної моделі міжбюджетних відносин в Україні з дотриманням принципу рівності регіонів.

6. За результатами проведеного моніторингу доходів і видатків місцевих бюджетів встановлено, що протягом 2015-2019 рр. спостерігалася тенденція до значного випередження темпів зростання видатків місцевих бюджетів над їх доходами (у 2,2 рази), що, у свою чергу, спричинило зростання вертикального фіскального дисбалансу. Така ситуація є підтвердженням існуючої невідповідності між зобов'язаннями щодо видатків місцевих бюджетів і джерел фінансування та стримуючим фактором для курсу децентралізації влади і зростання фінансової самостійності місцевих бюджетів. Таким чином, яскраво виражений процес зростання централізації фінансових ресурсів у країні й обмеження у зв'язку з цим поточних і перспективних ресурсних можливостей регіонів, що суперечить принципу достатності фінансової бази територіальних одиниць.

Частка місцевих бюджетів у загальному обсязі зведеного бюджету України (без урахування міжбюджетних трансфертів) за останні три роки зменшилася з 41,7% у 2017 р. до 14,8% у 2019 р., значна частка фінансових ресурсів (понад 60%) все ще концентрується у державному бюджеті, що спричиняє залежність місцевих органів влади від рішень центрального уряду.

Якщо розглядати структуру місцевих бюджетів України за видами доходів, то виявиться, що переважну частку доходів займають офіційні

трансферти: 2015 р. - 56,4%, 2016 р. - 59,1%, 2017 р. - 53,4%, 2018 р. - 54,3%, 2019 р. - 53,2%. У 2016 р. частка міжбюджетних трансфертів досягла максимальної позначки за аналізований період.

Частка міжбюджетних трансфертів в структурі доходів місцевих бюджетів перевищує 50,0%, що свідчить про те, що місцеві громади є самостійними теоретично, а місцеві бюджети залишаються залежними від загальнодержавних доходів, дотацій та субвенцій, які будуть передані їм у наступному році.

Основний тягар забезпечення соціальних видатків лежить на місцевих бюджетах, оскільки за період 2014-2019 рр. середня питома вага видатків соціального спрямування в складі видатків місцевих бюджетів була високою, що характеризує місцеві бюджети як інструмент держави у наданні соціальних послуг та забезпеченні соціального захисту населення і не передбачає виконання ними завдання економічного розвитку територій.

Розширення власної дохідної бази місцевого самоврядування та зміцнення його фінансової спроможності є можливим не стільки за рахунок додаткового податкового навантаження на місцевий бізнес (акцизний податок на роздрібний продаж), стільки шляхом подальшого перерозподілу загальнодержавних податків на користь місцевих бюджетів. Окремі позитивні тенденції спостерігаємо при оцінці структури доходів місцевих бюджетів. Так, за рахунок віднесення до місцевих податків плати за землю, запровадження транспортного податку та удосконалення механізму адміністрування податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки, їх частка зазнала суттєвого збільшення як у податкових надходженнях, так і щодо загальної суми доходів місцевих бюджетів. Проте, незважаючи на зміцнення фіскальної значимості місцеві податки і збори при формуванні доходів місцевих бюджетів поки мають лише другорядне значення.

7. З метою забезпечення фінансової самодостатності місцевих органів влади у здійсненні ними власних та делегованих повноважень пропонуємо вирішення окремих проблемних питань бюджетоутворення :

- встановити чіткий розподіл видаткових повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування за принципом субсидіарності, фінансового та інфраструктурного потенціалу.

- досконалити існуючий механізм горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів шляхом збільшення відсотку надання базової дотації до 100% (замість 80 відсотків за чинною нормою) для усунення невідповідності витратних зобов'язань і фіскальних повноважень відповідних рівнів управління та зменшення відсотку вилучення реверсної дотації з 50% до 20% для бюджетів місцевого самоврядування з метою подальшого стимулювання місцевого економічного розвитку.

- спрямувати 20% коштів дорожньої субвенції до бюджетів міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад та передбачити формульний підхід щодо розподілу таких коштів між цими бюджетами.

- розширити дохідну частину місцевих бюджетів, зокрема шляхом збільшення нормативу зарахування до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб та закріплення за місцевими бюджетами податку на доходи фізичних осіб від оподаткування пасивних доходів відповідно до часток зарахування податку на доходи фізичних осіб з заробітної плати.

- встановити частку зарахування до бюджетів місцевого самоврядування податку на доходи з фізичних осіб в обсязі не менше 80% для належного забезпечення виконання делегованих державою повноважень, збереження існуючих стабільних дохідних джерел наповнення місцевих бюджетів та недопущення їх вилучення зокрема, продовження зарахування на постійній основі частини (13,44 відсотка) акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до бюджетів місцевого самоврядування.

- закріпити законодавчо критерії формульного розподілу додаткової дотації між районними бюджетами, бюджетами міст обласного значення та ОТГ на здійснення переданих з державного бюджету видатків на утримання закладів освіти та охорони здоров'я.

7. Не зважаючи на розширення джерел формування доходів місцевих бюджетів та передачу органам місцевого самоврядування низки повноважень, що дозволяють розширити їх вплив на обсяги податкових доходів громади, і надалі існує низка проблем, від вирішення яких залежить рівень фінансової спроможності територіальних громад. Подальші кроки оптимізації системи оподаткування на місцевому рівні та нарощення податкового потенціалу територіальних громад лежать у площині:

- вдосконалення системи адміністрування податків (зокрема податку на нерухомість та плати за землю) в напрямку спрощення, оптимізації та прозорості;

- забезпечення соціальної справедливості у випадку справляння податку з доходів фізичних осіб шляхом запровадження прогресивної шкали оподаткування з урахуванням особливостей розвитку економіки країни та життєдіяльності осіб, з доходів яких сплачується податок;

- пропорційний розподіл акцизного податку з реалізації підакцизних товарів між місцевими бюджетами для уникнення зростання асиметричності розвитку територіальних громад та дестимуляційного впливу податку на розвиток фінансово-економічного потенціалу території, а також забезпечення цільового спрямування надходжень від податку у зв'язку з особливостями його справляння;

- забезпечення точності та відповідності сплати та зарахування податків до місцевих бюджетів, яке передбачає передовсім визначення на законодавчому рівні усіх аспектів оподаткування податками.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.#Text>. (дата звернення: 31.01.2021)
2. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. Одеса: Атлант, 2010. 234 с.
3. Воробьев Ю. И., Усков И.В. Межбюджетные отношения в Украине. Симферополь: АРИАЛ, 2010. 276 с.
4. Гринкевич Л. С., Казаков В.В., Урман Н.А. Теоретико-методологические основы формирования современной системы межбюджетных отношений в региональных системах. Томск: изд-во НТЛ, 2010. 420 с.
5. Данченко Е. Г. Развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации: монография. Шахты: ГОАУ ВПО „ЮРГУЭС”, 2009. 87 с.
6. Загорський В. С. Бюджетна система та оподаткування в Україні: проблеми розвитку : монографія. Харків: ВД „ІНЖЕК”, 2008. 288 с.
7. Лунина И. Межбюджетные отношения в Украине: концептуальные подходы к реформированию. Экономика Украины. 2002. № 5. С. 10–16.
8. Полозков М. Г. Межбюджетные отношения в федеративном государстве: монография .Новосибирск: изд-во СибАГС, 2009. 124 с.
9. Суглобов А. Е. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: учеб. пособие для студ. Вузов. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. 263 с.
10. Фаттиева А. Р. Межбюджетные отношения в условиях федерализма: монография. Ижевск: изд-во ИжГТУ, 2005. 144 с.
11. Швець В. Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин. Фінанси України. 2005. № 3. С. 23–31.
12. Воробьев Ю. И. Межбюджетные отношения в Украине. Симферополь: АРИАЛ, 2010. 276 с.
13. Фаттиева А. Р. Межбюджетные отношения в условиях федерализма: монография. Ижевск: изд-во ИжГТУ, 2005. – 144 с.

14. Тищенко О. М., Тимушева Н.Ю. Термінологічна сутність поняття „міжбюджетні відносини”. *Проблеми економіки*. 2012. № 1. С. 30–34.
15. Швець В. Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин. *Фінанси України*. 2005. № 3. С. 23–31.
16. Бак Н. А. Міжбюджетні відносини як складова бюджетного регулювання. *Фінанси України*. 2002. № 5. С. 78–82.
17. Гончаренко О. В. Механізм організації міжбюджетних відносин в Україні. *Актуальні проблеми економіки*. 2007. № 4(70). С. 75–85.
18. Каун О. Б. Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні. *Фінанси України*. 2001. № 6. С. 31–38.
19. Смірнова Т. О. Фінансовий механізм міжбюджетних відносин як чинник макроекономічної стабілізації та стимулювання економічного зростання. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2008. вип. 18.6. С. 224–237.
20. Макогон В. Д. Основи регулювання міжбюджетних відносин. *Економіка, Фінанси, Право*. 2010. № 12. С. 21– 24.
21. Рябушка Л. Б. Механізм міжбюджетних відносин: проблеми та перспективи розвитку. *Вісник Одеського національного університету імені І. І. Мечнікова*. 2013. Т. 18, вип. 2/1. С. 126–130.
22. Бабій Н. В. Стан і проблеми міжбюджетних відносин в Україні. *Наукові праці НДФІ*. 2008. № 4 (45). С. 23–35.
23. Розпорядження КМУ від 01.01.2014 р. №333-р «Про схвалення концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення 25.12.2020)
24. Ермасова Н.Б., Миронов М.Г., Ермакова Е.А. Государственные и муниципальные финансы: учеб. пособие для студ. вузов; под ред. Г. Б. Поляка. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. 303 с.
25. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: монографія / К. В. Павлюк. – К.: НДФІ, 2006. – 584 с.

26. Полозков М. Г. Межбюджетные отношения и экономический рост: новые возможности социально-экономического развития территорий: монография. Москва: изд-во РАГС, 2010. 132 с.
27. Савчук Н.В. Міжбюджетні відносини в бюджетній системі України. Економіка розвитку. 2014. № 1. С. 116–121.
28. Тарангул В. Д. Принципи правового регулювання міжбюджетних відносин в Україні. Європейські перспективи. 2012. № 2(2). С. 77–82. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/evpre_2012_2\(2\)_15.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/evpre_2012_2(2)_15.pdf). (дата звернення 25.12.2020).
29. Беседина А. С. Межбюджетные отношения в системе местного самоуправления : монография. Волгоград: изд-во Волгоградского ин-та экономики, социологии и права, 2008. 116 с.
30. Лазарева Л. Д., Ляпунова Г. В., Сорокина Т. В. Межбюджетные отношения: эволюция и современное состояние. Иркутск: БТУЭП, 2007. 141 с.
31. Шуба В. Б. Формирование и развитие межбюджетных отношений. Москва: Экономистъ, 2004. 248 с.
32. Фещенко Л.В., Проноза П. В., Кузьминчук Н. В. Бюджетна система України: навч. посіб. Київ.: Кондор, 2008. 440 с.
33. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. Київ: т-во „Знання”, КОО, 1999. 487 с.
34. Петленко Ю. В. Місцеві фінанси: опорний конспект лекцій. Київ: Кондор, 2003. 282 с.
35. Фещенко Л.В., Проноза П.В., Кузьминчук Н. В. Бюджетна система України: навч. посіб. Київ: Кондор, 2008. 440 с.
36. Суглобов А. Е., Черкасова Ю. И., Петренко В. А. Межбюджетные отношения: учеб. пособие для студ. вузов. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. 263 с.
37. Слободчиков Д. Н. Налоговый потенциал в системе регулирования межбюджетных отношений: монография. Москва: Проспект, 2010. 192 с.

38. Корчинський В. Є., Колодій С.Ю. Реалізація принципів вирівнювання та економічної ефективності при організації міжбюджетних відносин . Фінанси України. 2004. № 2. С. 84–93.
39. Лунина И. Межбюджетные отношения в Украине: концептуальные подходы к реформированию. Экономика Украины. 2002. № 5. С. 10–16.
40. Дорош В. Ю. Фінансовий механізм регулювання міжбюджетних відносин в Україні : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.08. Львів. нац. ун-т ім. І.Франка. Львів., 2010. 20 с.
41. Ісмаїлов А .Б. Міжбюджетні відносини та напрямки їх удосконалення. Фінанси України.2004. № 6. С. 27–32.
42. Колесов А.С., Гуртов В.А., Ревайкин А.С., Сигова С.В. Бюджетная политика и межбюджетные отношения; под ред. А. С. Колесова. Москва: Финансы, 2007. 600 с.
43. Ермасова Н.Б., Миронов М.Г., Ермакова Е.А. Государственные и муниципальные финансы: учеб. пособие для студ. вузов; под ред. Поляка Г.Б. - Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.303 с.
44. Чернадчук В. До питання об'єктів міжбюджетних правовідносин. Підприємництво, господарство і право. 2008. № 5. С. 67–69.
45. Кузьменко О. А. Значення оптимізації міжбюджетних відносин для держави та регіонів (організаційно-правовий аспект)./ Форум права. 2009. № 1. С. 281–287.
46. Кузьменко О. Про правову природу і поняття міжбюджетних відносин. Право України. 2007. № 12. С. 40–44/
47. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: монографія. Київ: НДФІ, 2006.584 с.
48. Рябушка Л. Б. Концептуальні засади політики міжбюджетних відносин в соціально-економічному розвитку держави. Вісник СумДУ. Серія: Економіка. 2011. № 3. С. 106–117.

49. Чернадчук В. До питання об'єктів міжбюджетних правовідносин. Підприємництво, господарство і право. 2008. № 5. С. 67–69.
50. Мысин П. Развитие функций межбюджетных отношений. Экономист. 2008. № 3. С. 73–80.
51. Алиева В. Межбюджетные отношения в Украине: тенденции и перспективы. Экономика Украины. 2004. № 12. С. 23–26.
52. Васин А. С. Формирование межбюджетных отношений в России и за рубежом. Москва: Финансы и кредит, 2011. 84 с.
53. Балдич Н. І. Оцінювання результативності та ефективності державної політики фінансового вирівнювання. Теорія та практика державного управління. 2008. Вип. 3 (22). URL: Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpdu/2008_3/doc/3/09.pdf. (дата звернення: 31.01.2021).
54. Бюджетна система: підруч.: за ред. С. І. Юрія, В. Г. Демянишина, О. П. Кириленко. Тернопіль: ТНЕУ, 2013. 624 с.
55. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). Київ: НІОС, 2000. 384 с.
56. Сагайдак І .В. Сутність і стан фінансового вирівнювання у бюджетній системі України. Економічний простір. 2013. № 75. С. 172–180.
57. Ставерська Т. О., Шевчук І. Л. Реформування міжбюджетних відносин в Україні. ScienceRise. 2015. № 6(3). С. 29–34.
58. Костовська В. А. Концептуальні засади побудови та регулювання міжбюджетних відносин в Україні. Економічні науки. Сер. : Економіка та менеджмент. 2012. Вип. 9(2). С. 215– 223.
59. Курінний В. П. Міжбюджетні відносини в системі бюджетного регулювання. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Економіка. 2013. Вип. 2. С. 149–154.
60. Усков І. В. Бюджетне регулювання в умовах розвитку системи місцевих фінансів. Экономика и управление. 2012. № 3. С. 63–68.

61. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України : від 28.12.2014 р. № 79-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 12. Ст.76
62. Кириленко О. П. Місцеві фінанси: підручник, за ред. О. П. Кириленко. Київ.: Знання, 2006. 677 с.
63. Ляшенко А. Х. Методологічні підходи фінансового планування та прогнозування. Теорія та практика державного управління. 2012. Вип. 3. С. 357–365.
64. Велентейчик Н. Ю. Формування системи моніторингу регулювання міжбюджетних відносин. Фінансовий механізм самодостатності регіону: соціально-економічна та екологічна збалансованість : збірник тез доповідей за матеріалами Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., (11-12 груд. 2012 р.). Луганськ: Ноулідж, 2019. С. 7-10.
65. Державне управління регіональним розвитком України : монографія за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2010. 288 с.
66. Сукач О. Методика визначення фінансової забезпеченості регіону. Формування ринкової економіки в Україні: зб. наук. праць. Київ: НДЕІ. 2009. Вип. 19. С. 449-453.
67. Велентейчик Н. Ю. Регулювання міжбюджетних відносин на основі міжбюджетних трансфертів. Вісник Східноукраїнського національного університету імені В.Даля. 2013. № 12 (201). С. 47-52.
68. Экономический словарь: под ред. А. Н. Азрилияна. Москва: Ин-т новой экономики, 2007. 1152 с.
69. Буряченко А. Є. Моніторинг виконання місцевих бюджетних програм. Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). 2011. № 1 (52). С. 105 -112.
70. Версаль Н. І., Чеберянюк О.В. Концептуальні підходи щодо створення інформаційно-аналітичної системи моніторингу доходів і видатків

бюджетів регіонів. Формування ринкових відносин в Україні : зб. наук. праць. Київ: НДЕІ, 2007. № 1. С. 41- 52.

71. Ковч Т. Б. Місце і роль фінансового моніторингу в забезпеченні життєдіяльності. Вісник університету банківської справи Національного Банку України. 2011. № 2 (11). С. 265-271.
72. Кондратюк С. Я. Теоретичні засади бюджетного моніторингу. Формування ринкової економіки: зб. наук. праць. Львів: ЛНУ ім. І.Франка, 2019. Вип. 21. С. 399-409.
73. Перфілова Н. М. Проектний підхід до управління державними фінансами. Математичні машини і системи. 2019. № 2. С. 129-138.
74. Плєскач В. Л. Концептуальні підходи щодо створення інформаційно-аналітичної системи моніторингу доходів і видатків. Фінанси України. 2009. № 5. С. 41-55.
75. Чугунов І. Я. Напрями застосування програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів. Наукові праці Науково-дослідного фінансового інституту. 2009. Вип. 3. С. 3-11.
76. Плєскач В. Л. Концептуальні підходи щодо створення інформаційно-аналітичної системи моніторингу доходів і видатків. Фінанси України. 2019. № 5. С. 41-55.
77. Бюджетний моніторинг : Аналіз виконання бюджету за 2019 рік : Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та інш. ІБСЕД, Проект „Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження”, USAID. Київ. 2014. 75 с.
78. Комітет статистики країн Європейського Союзу URL: Режим доступу: <http://eu-ua.org/yevrointehratsiia/statystyka> (дата звернення: 31.01.2021).
79. Бюджетний моніторинг : Аналіз виконання бюджету за 2013 рік : Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та інш.; ІБСЕД, Проект „Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження”, USAID. Київ. 2014. 75 с.

80. Василик О. Д., Павлюк К. В. Бюджетна система України: підручник. Київ: Центр навчальної літератури, 2004. 544 с.
81. Велентейчик Н. Ю. Проблеми регулювання міжбюджетних відносин в Україні. Актуальні проблеми фінансової системи України: зб. тез доповідей та виступів VIII Міжнар. наук.- практ. конф. молодих вчених, аспірантів і студентів, (15 квітня 2011 р.). Черкаси: ЧДТУ 2011. Том II. С. 26 -28.
82. Велентейчик Н. Ю. Моніторинг як інструмент регулювання міжбюджетних відносин. Вісник Східноукраїнського національного університету імені В. Даля. 2012. № 16, ч. 2. С. 83 -90.
83. Велентейчик Н. Ю. Прогнозування фінансового стану місцевих бюджетів. Фінансові механізми розвитку України в умовах економічної нестабільності : тези доповідей I Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (27–29 берез. 2014 р.). Луганськ: вид-во СНУ ім. В. Даля, 2014. С. 3-6.
84. Велентейчик Н. Ю. Регулювання міжбюджетних відносин на основі міжбюджетних трансфертів. Вісник Східноукраїнського національного університету імені В.Даля. 2013. № 12 (201).С. 47-52.
85. Велентейчик Н. Ю. Регулювання міжбюджетних відносин у забезпеченні стійкого розвитку регіонів України. Moderní vymoženosti vědy – 2014: Materiály X mezinárodní vědecko - praktická konference. – Díl 2. Ekonomické vědy. – Praha: Publishing House „Education and Science” s.r.o, 2014. S. 52-54.
86. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/filestorage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu> (дата звернення: 31.01.2021).
87. Біла С. О. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку : аналітична доповідь. Київ : НІСД, 2015. 62 с.
88. Балацький Є. О. Бюджет міста у системі фінансів території : монографія. Суми : УАБС НБУ, 2011. 301 с.
89. Глухова В.І., Кравченко Ю.М. Міжбюджетні трансферти як форма бюджетного регулювання. Економіка і регіон. 2014. № 4. С. 80-84.

90. Деякі питання стабілізаційної дотації з державного бюджету місцевим бюджетам. Постанова Кабінету міністрів України від 16.09.15 р. № 727 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/6-2015-%D0%BF#n18> (дата звернення 13.01.2019).
91. Про податок з доходів фізичних осіб: Закон України від 22.05.2003 р. № 889-IV. URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-15> (дата звернення: січень 2021).
92. Веб-портал Державної казначейської служби України. URL: www.treasury.gov.ua (дата звернення: січень 2021).
93. Карлін М.І. Встановлення ставок основних податків в Україні на основі принципу прогресивності. Регіональна економіка. 2015. №4. С. 102-107.
- 94.Юрій С. І.,Крисоватий А. І., Кошук Т. В. Сучасні тенденції розвитку європейського оподаткування та новітня парадигма податкової політики в Україні : монографія. Тернопіль: Тернопільський національний економічний університет, 2010. 292 с.
95. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. №40-44.С.356.
96. Луніна І.О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ. Економіка України. 2014. №11. С. 61-75; Тулуш Л.Д. Посилення доходної спроможності бюджетів місцевого самоврядування за рахунок розподілу надходжень податку на доходи фізичних осіб. Збірник наукових праць Уманського НУС.2016.Вип. 86, ч. 2. С. 28-45.

ДОДАТКИ

Підходи до визначення поняття “міжбюджетні відносини”

	Прихильники	Визначення
1	2	3
Фінансовий підхід	Воробйов Ю.М., Усков І.В. [12, с. 29]	рух грошових коштів, що виникає між бюджетами різних рівнів у державі, внаслідок їхнього розподілу й перерозподілу за допомогою податків, зборів і інших обов'язкових платежів, а також систему міжбюджетних трансфертів з метою вирівнювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць
	Загорський В.С. [6, с. 95]	фінансові потоки, що рухаються як знизу до верху, так і зверху до низу, від державного бюджету до кожного громадянина країни і за своєю сутністю є бюджетоформуючими
	Полозков М.Г. [8, с. 28]	можуть виникати у вигляді фінансових потоків між бюджетами різних рівнів або одного рівня, тобто міжбюджетні відносини є тільки там, де відбувається рух грошових коштів між різними бюджетами; фінансові відносини між органами влади із приводу перерозподілу коштів між бюджетами
	Беседіна А.С. [29, с. 32]	сукупність економічних відносин і системно організованих грошових потоків і зв'язків між суб'єктами міжбюджетних відносин по формуванню, розподілу й використанню бюджетів
	Фаттієва А.Р., Гаджикурбанов Д.М. [13, с. 66]	виникають в процесі розподілу та перерозподілу фінансових коштів між різними рівнями влади та управління в період організації та виконання бюджету
	Лазарева Л.Д., Ляпунова Г.В., Сорокіна Т.В. [30, с. 33]	перерозподіл фінансових ресурсів, який здійснюється шляхом застосування механізмів бюджетного вирівнювання
	Шуба В.Б. [31, с. 22]	фінансові взаємовідносини в бюджетній сфері між різними рівнями влади
	Фещенко Л.В., Проноза П.В., Кузьминчук Н.В. [201, с. 104]	відносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування з приводу формування та використання фінансових ресурсів
Економічний підхід	Воробйов Ю.М., Усков І.В. [55, с. 29]	сукупність економічних відносин із приводу розподілу й перерозподілу грошових коштів між бюджетами різного рівня з метою виконання відповідними органами влади своїх функцій для забезпечення стійкого, збалансованого й динамічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць
	Суглобов О.Є., Черкасова Ю.І., Петренко В.А. [32, с. 32]	грошові розподільні відносини, що виникають між органами влади різних рівнів і обумовлені необхідністю максимально ефективного забезпечення рівної можливості реалізації на всій території Російської Федерації встановлених Конституцією РФ соціальних гарантій, фінансування яких повинне здійснюватися за рахунок бюджетів суб'єктів РФ з урахуванням їх географічних, природно-кліматичних і соціально-економічних особливостей.

Продовження табл. А.1

1	2	3
	Загорський В.С. [74, с. 39]	встановлює економічні функції держави та органів місцевого самоврядування і включає розподіл доходів і видатків між рівнями бюджетної системи
	Грінкевич Л.С., Казаков В.В., Урман Н.А. [59, с. 111]	абстрактне вираження реально існуючих перерозподільних відносин із приводу зняття протиріч між частиною суспільного продукту та національного доходу, що перебувають в розпорядженні територіального утворення, та необхідної їхньої частки для задоволення потреб населення в бюджетних послугах відповідно до досягнутого рівня споживання в країні, визначені нерівномірністю соціально-економічного розвитку територій
	Беседіна А.С. [13, с. 32]	грошові розподільні відносини, що виникають між місцевими органами влади й обумовлені необхідністю максимально ефективного забезпечення рівної можливості реалізації на всій території РФ
Організаційний підхід	Воробйов Ю.М., Усков І.В. [55, с. 29]	сукупність цілеспрямованих дій органів державної й місцевої влади, що дозволяють практично реалізувати рух грошових коштів, спрямованих на забезпечення соціально-економічних інтересів адміністративно-територіальних одиниць у державі
	Кравченко В. І. [33, с. 257]; Петленко Ю.В. [34, с. 257]	форма взаємозв'язків і взаємозалежностей між окремими ланками системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами та державним бюджетом України; головний елемент системи міжурядових фінансових відносин
	Фещенко Л.В., Проноза П.В., Кузьминчук Н.В. [35, с. 104]	включають: розподіл доходів та видатків між рівнями бюджетної системи; визначення трансфертів, що передаються з державного місцевим бюджетам і навпаки; організацію контролю за витрачанням коштів державного та місцевих бюджетів
	Суглобов О.Є., Черкасова Ю.І., Петренко В.А. [36, с. 33]; Беседіна А.С. [29, с. 33]	містять у собі взаємини між різними рівнями влади із приводу: - розмежування видаткових повноважень і відповідальності між органами влади й управління різних рівнів; - розмежування податкових повноважень і дохідних джерел між органами влади й управління різних рівнів; - бюджетного вирівнювання й розподілу фінансової допомоги
	Данченко Є.Г., Літвінова А.В. [5, с. 36]	фінансові відносини між органами державної влади РФ, органами державної влади суб'єктів РФ і органами місцевого самоврядування із приводу перерозподілу між рівнями бюджетної системи дохідних джерел, видаткових повноважень і обсягів фінансової допомоги для збалансованості бюджетної системи
	Полозков М.Г. [8, с. 28]	відносини між органами влади із приводу розмежування повноважень, закріплення дохідних джерел і визначення форм і методів перерозподілу коштів між рівнями бюджетної системи.
	Слободчиков Д.Н. [37, с. 18-19].	формується по наступних основних напрямках: 1. Розмежування предметів ведення й повноважень. 2. Розподіл фінансових ресурсів через розподіл податкових і неподаткових доходів між рівнями бюджетної системи, а також у рамках надання фінансової допомоги. 3. Розподіл фінансових ресурсів між органами державної влади й органами місцевого самоврядування при відшкодуванні витрат, пов'язаних з передачею видаткових повноважень. 4. Правові відносини в рамках надання тимчасової фінансової допомоги місцевим бюджетам з бюджетів суб'єктів Федерації.

Продовження табл. А.1

1	2	3
	Волохова І.С. [2, с. 23-24]	відображають систему зв'язків між органами влади різних рівнів відносно організації внутрішніх щодо бюджетної системи потоків бюджетних ресурсів під час горизонтального та вертикального бюджетного вирівнювання. Цьому передують розподіл повноважень між рівнями влади й управління та відповідне формування власної доходної бази кожної складової бюджетної системи, а також розмежування закріплених доходів. Крім того, міжбюджетні відносини є елементом бюджетного механізму та складовою бюджетного процесу і виникають на кожній його стадії
	Корчинський В.Є., Колодій С.Ю. [38, с. 85]	є невід'ємною частиною бюджетного процесу. Через цей механізм центральні, регіональні та місцеві органи влади реалізують свої повноваження з дотриманням вимог незалежності бюджетної політики від вищестоящих органів, але за обов'язкової умови соціальної спрямованості бюджетної політики усіх рівнів
	Луніна І.О. [39, с. 14]	система взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням з розподілення повноважень державних органів влади та органів місцевого самоврядування, а також розподілення витратних зобов'язань та дохідних джерел між бюджетами різних рівнів
	Швець В. [15, с. 23]	система взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням щодо розподілу повноважень державних органів влади й органів місцевого самоврядування, а також розподілу видаткових зобов'язань і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів
	Дорош В.Ю. [40, с. 8]	стосунки між різними рівнями влади з приводу розмежування повноважень, а з іншого – стосунки між різними рівнями влади стосовно перерозподілу фінансових ресурсів між різними рівнями бюджетної системи.
	Ісмаїлов А.Б. [41, с. 28]	взаємовідносини, що виникають між органами державної влади, місцевого самоврядування щодо розподілу функцій, повноважень, сфер відповідальності у здійсненні видатків та формуванні доходів бюджетів
Правовий підхід	Воробйов Ю.М., Усков І.В. [12, с. 29]	законодавчо закріплені відносини між бюджетами адміністративно- територіальних одиниць у державі щодо реалізації своїх прав при власному формуванні фінансової бази з метою забезпечення соціально-економічного розвитку
	Бюджетний кодекс України, ст. 81 [1]	відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.
	Загорський В.С. [6, с. 39]	Наявність нормативно-правових актів центральної влади, що встановлюють юридично-правовий характер міжбюджетних відносин і якими розмежовуються та делегуються повноваження держави та місцевого самоврядування

Продовження табл. А.1

1	2	3
	Фещенко Л.В., Проноза П.В., Кузьминчук Н.В. [32, с. 104]	виникають в країнах, у яких нормативними актами розмежовуються повноваження держави та місцевого самоврядування щодо надання суспільних послуг; встановлюються сфери їх спільних повноважень; визначаються видатки державного та місцевих бюджетів, якими фінансуються суспільні послуги; розподіляються доходи між державним та місцевими бюджетами; встановлюється перелік делегованих повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування, визначається політика держави у сфері фінансового вирівнювання
	Беседіна А.С. [29, с. 30]	відносини місцевих органів влади муніципальних утворень по формуванню, затвердженню й виконанню бюджетів, засновані на правових актах місцевого самоврядування, спрямованих на розподіл повноважень органів місцевої влади в сфері бюджетування й розподілу доходів і видатків зведеного бюджету муніципального району й бюджетів поселень, що входять до складу муніципального району.
	Полозков М.Г. [26, с. 28]	виникають між органами державної й муніципальної влади - суб'єктами правових відносин
Політичний підхід	Воробйов Ю.М., Усков І.В. [3, с. 29]	відносини між політичними партіями й організаціями органів центральної й місцевої влади, що виникають із приводу узгодження їхніх інтересів у зв'язку з вирівнюванням бюджетної забезпеченості адміністративно-територіальних одиниць у державі
	Фещенко Л.В., Проноза П.В., Кузьминчук Н.В. [32, с. 104]; Загорський В.С. [6, с. 39]	пов'язані з організацією державної влади в країні, реалізацією державних та місцевих інтересів, з ухваленням законодавства, яке максимально збалансовувало б державні та місцеві інтереси
Регулятивний підхід	Грінкевич Л.С., Казаков В.В., Урман Н.А. [4, с. 111]	сукупність спеціально організованих дій політичного, правового, фінансово-економічного та іншого характеру, покликаних додати відповідні стимули розвитку територій з метою задоволення потреб населення в бюджетних послугах відповідно до досягнутого рівня споживання в країні
	Фаттієва А.Р., Гаджикурбанов Д.М. [10, с. 62]	інструмент вищестоящих рівнів влади для проведення ефективної соціальної та економічної політики на підвідомчій території. При цьому нижчестоящі рівні влади мають можливість проводити соціально-економічну політику на своїй території з урахуванням конкретних потреб місцевого населення
	Колесов А.С., Гуртов В.А., Ревайкін А.С., Сігова С.В. [42, с. 71-72]	являють собою невід'ємну частину бюджетної політики держави і є первинним, державоутворюючим і бюджетоутворюючим напрямком цієї політики, покликаним забезпечити раціональне регулювання всіх фінансових потоків держави між його суб'єктами із приводу їхнього розподілу через єдиний центр керування, і, крім того, перерозподілу між сукупністю цих суб'єктів і зазначеним вище центром всіх грошових коштів, які суспільство добровільно передає владі для виконання нею конкретних функцій на основі створення усередині її ієрархії взаємних прав і обов'язків між різними рівнями керування.

Характеристика принципів міжбюджетних відносин

Принцип	Характеристика	Автори
1	2	3
самостійності	право органів місцевого самоврядування на кожному рівні самостійно здійснювати бюджетний процес та розпоряджатися коштами, заробленими на їх територіях з метою їх соціального економічного розвитку цих територій	Павлюк К.В. [25, с. 343-344] Воробйов Ю.М., Усков І.В. [12, с. 68-69] Бюджетний кодекс України [1]
збалансованості	у кожному бюджеті обсяг передбачуваних видатків має відповідати обсягу доходів і джерел покриття дефіциту	Павлюк К.В. [25, с. 343-344] Воробйов Ю.М., Усков І.В. [12, с. 68-69] Бюджетний кодекс України [1]
відповідності повноважень	забезпечення достатніми фінансовими ресурсами зобов'язань місцевої влади по виконанню функцій і повноважень центральної влади, делегованих на місця	Воробйов Ю.М., Усков І.В. [12, с. 68-69] Швець В.Я. [11]
оптимальності	оптимального поєднання централізації і децентралізації при визначенні бюджетних повноважень, розподілі доходів і видатків між рівнями бюджетної системи	Павлюк К.В. [25, с. 343-344]
субсидіарності	надання фінансової допомоги бідним у фінансовому розумінні органам місцевої влади	Павлюк К.В. [25, с. 343-344] Швець В.Я. [11] Бюджетний кодекс України [1]
ефективності та економності	при складанні й виконанні бюджетів уповноважені на те органи виходять із необхідності досягнення заданих результатів із використанням мінімальною обсягу ресурсів чи досягнення максимального результату з використанням визначеного бюджетом обсягу коштів. Обсяги фінансових ресурсів, призначених для надання централізованої фінансової підтримки місцевих органів влади, мають розподілятися за критерієм більшої ефективності надання відповідним рівням влади суспільних благ і послуг жителям певної території	Павлюк К.В. [25, с. 343-344] Швець В.Я. [11] Бюджетний кодекс України [1]
узгодженості	гармонізація інтересів при розмежуванні повноважень, розподілу доходів і видатків між бюджетами різних рівнів	Павлюк К.В. [25, с. 343-344] Данченко Є.Г., Літвінова А.В. [5, с. 36-37]
соціальної справедливості	підтримання на всій території країни рівного доступу громадян до основних бюджетних послуг і соціальних гарантій	Павлюк К.В. [25, с. 343-344]
політичної консолідації	досягнення суспільної злагоди щодо розподілу ресурсів між рівнями бюджетної системи, створення умов для ефективного виконання місцевою владою своїх повноважень	Павлюк К.В. [25, с. 343-344]

Продовження табл. А.2

1	2	3
рівноправності	рівноправність усіх рівнів влади у бюджетному процесі; ключові питання в області бюджетів і міжбюджетних відносин повинні обговорюватися безпосередньо за участю представників як центральних, так і місцевих органів влади	Павлюк К.В. [25, с. 343-344] Воробйов Ю.М., Усков І.В. [12, с. 68-69] Полозков М.Г. [149, с. 29] Данченко Є.Г., Літвінова А.В. [60, с. 36-37] Поляк Г.Б. [58, с. 175]
рівності	рівність всіх регіональних бюджетів у взаєминах з державним бюджетом, рівність місцевих бюджетів у взаєминах з регіональними бюджетами	Полозков М.Г. [26, с. 29] Поляк Г.Б. [43, с. 175]
законності	система міжбюджетних відносин повинна ґрунтуватися на законодавчо пророблених і обґрунтованих документах, які не суперечать один одному й забезпечують юридичну підтримку в ефективному функціонуванні системи міжбюджетних відносин	Воробйов Ю.М., Усков І.В. [12, с. 68-69]
податкової ініціативи	органи місцевого самоврядування повинні мати право податкової ініціативи в межах, установлених законодавством	Воробйов Ю.М., Усков І.В. [12, с. 68-69]
прозорості	система надання централізованої фінансової підтримки, тобто система фінансового вирівнювання, повинна опиратися на чітку й загальну для всіх методику визначення необхідного обсягу додаткових централізованих коштів, які надійдуть на місця	Воробйов Ю.М., Усков І.В. [12, с. 68-69] Швець В.Я. [11] Данченко Є.Г., Літвінова А.В. [60, с. 36-37] Бюджетний кодекс України [25]
оцінки досягнутих результатів	надання фінансової допомоги місцевим органам влади повинне ґрунтуватися на можливостях і зусиллях цих органів влади в мобілізації дохідних ресурсів на їхній території	Воробйов Ю.М., Усков І.В. [12, с. 68-69]
регіональної обґрунтованості	зменшення дотування місцевих бюджетів на підставі створення економічних умов для місцевих органів влади по самодостатньому й ефективному розвитку їхніх територій	Воробйов Ю.М., Усков І.В. [12, с. 68-69] Данченко Є.Г., Літвінова А.В. [5, с. 36-37]
горизонтальних міжбюджетних взаємин	створення горизонтальних взаємин між рівнями місцевих бюджетів з метою найбільш ефективного розподілу фінансової допомоги	Воробйов Ю.М., Усков І.В. [12, с. 68-69]
відповідальності	влада всіх рівнів повинна нести відповідальність за виконання покладених на неї функцій і повноважень	Швець В.Я. [11] Павлюк К.В. [25, с. 343-344], Данченко Є.Г., Літвінова А.В. [5, с. 36-37]

Продовження табл. А.2

1	2	3
справедливості і неупередженості	визначення обсягів фінансової допомоги з боку центральної влади на основі загальних для всіх критеріїв відповідно до рівня соціально-економічного розвитку та об'єктивної необхідності фінансової підтримки рівня	Швець В.Я. [11] Данченко Є.Г., Літвінова А.В. [5, с. 36-37] Бюджетний кодекс України [1]
вирівнювання	вирівнювання рівнів мінімальної бюджетної забезпеченості територій	Полозков М.Г. [26, с. 29] Поляк Г.Б. [43, с. 175]
розмежування	чітке законодавче розмежування видаткових повноважень між органами влади різних рівнів і відповідних їм видатків, а також дохідних джерел (повністю або частково) між ланками бюджетної системи	Полозков М.Г. [26, с. 29] Данченко Є.Г., Літвінова А.В. [5, с. 36-37] Луніна І.О. [39] Поляк Г.Б. [43, с. 175]
стабільності	максимально можливе розмежування на постійній (без обмеження строку) основі видів доходів (повністю або частково) як закріплених доходів між бюджетами різних рівнів; відносна стабільність прийнятого до реалізації механізму міжбюджетних відносин	Данченко Є.Г., Літвінова А.В. [60, с. 36-37]
достовірності	наявність достовірної інформації про фінансову забезпеченість територіальних утворень, що потребують фінансової підтримки з бюджету іншого рівня	Данченко Є.Г., Літвінова А.В. [60, с. 36-37]
компенсації	обов'язковість компенсації відсутніх коштів при збільшенні видатків бюджетів або зниженні їхніх доходів, що з'явилися слідством рішень, прийнятих органами влади іншого рівня	Данченко Є.Г., Літвінова А.В. [5, с. 36-37]
ранжування	неприпустимість зміни ранжування територіальних утворень по бюджетній забезпеченості в порівнянних умовах при передачі їм коштів з вищестоящого бюджету в порядку міжбюджетного регулювання	Данченко Є.Г., Літвінова А.В. [5, с. 36-37]

Горизонтальне та вертикальне регулювання міжбюджетних відносин

Автор 1	Сутність 2
Сагайдак І.В. [56, с. 176]	Виділяє дві форми фінансового вирівнювання – вертикальне та горизонтальне. Вертикальне фінансове вирівнювання передбачає рух бюджетних трансфертів між бюджетами вищого і нижчого рівнів у порядку їх адміністративної підпорядкованості. Горизонтальне фінансове вирівнювання - передбачає рух бюджетних трансфертів між бюджетами одного рівня за принципом національної солідарності та міжрегіональної взаємодопомоги.
Ставерська Т. О. [57, с. 33]	Виділяють два напрямки фінансового вирівнювання (бюджетного регулювання): вертикальне та горизонтальне. Фінансове вирівнювання перерозподіляє фінансові ресурси як по вертикалі (між ланками бюджетної системи), так і по горизонталі (між так званими “бідними” і “багатими” територіями). Підвищення ефективності бюджетного регулювання фіскальних дисбалансів можна досягти лише за умови сполучення горизонтального та вертикального фінансового вирівнювання.
Волохова І.С. [52, с. 5]	Виділяє горизонтальне та вертикальне вирівнювання. Горизонтальне вирівнювання спрямоване на вирівнювання адміністративно-територіальних одиниць одного рівня через нерівномірність надходжень бюджетних ресурсів внаслідок різного соціально- економічного розвитку. Вертикальне фінансове вирівнювання орієнтоване на вирівнювання різних рівнів влади внаслідок особливостей розподілу повноважень по вертикалі влади та управління.
Кириленко О.П. [55, с. 278], Юрій С.І., Демянишин В.Г. [54, с. 232-233]	Виділяє два напрями бюджетного регулювання: вертикальне та горизонтальне. Вертикальне бюджетне регулювання має на меті забезпечення необхідними дохідними джерелами бюджетів різних рівнів відповідно до діючого порядку розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Вирішення цього завдання досягається шляхом розмежування видатків між бюджетами і надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків. Горизонтальне бюджетне регулювання покликане усунути розбіжності в рівнях бюджетної забезпеченості з огляду на бюджети місцевого самоврядування (міські, селищні та сільські). Іншими словами, основний зміст горизонтального бюджетного регулювання полягає у фінансовому вирівнюванні бюджетів за територіальним критерієм. Причому горизонтальне вирівнювання здійснюється лише в межах бюджетів територіальних громад, окремо серед міських, селищних і сільських бюджетів
Рябушка Л.Б. [48, с. 255]	Регулювання міжбюджетних відносин розділяють на регулювання горизонтальних міжбюджетних відносин (форми взаємовідносин, що виникають у процесі виконання бюджетів (взаємозаліки, об’єднання коштів тощо)) та регулювання вертикальних відносин, що включає вертикальне та горизонтальне регулювання. Вертикальне регулювання передбачає забезпечення місцевих бюджетів доходними джерелами для виконання власних та делегованих державою повноважень; формування умов для збільшення заінтересованості органів місцевого самоврядування в мобілізації доходів; розподіл витрат відповідно до розподілу повноважень між виконавчою центральною державною владою та органами місцевого самоврядування. Горизонтальне регулювання містить перерозподіл через державний бюджет фінансових ресурсів з метою вирівнювання соціально-економічного розвитку різних регіонів.

1	2
Костовська В.А. [58, с. 216]	У процесі міжбюджетного регулювання, з метою фінансового вирівнювання бюджетної забезпеченості економічного та соціального розвитку відповідних територій, може здійснюватися рух бюджетних коштів як по вертикалі, так і по горизонталі. В процесі вертикального бюджетного регулювання відбувається перерозподіл бюджетних ресурсів по вертикалі бюджетної системи, з метою забезпечення видаткових потреб достатніми бюджетними коштами, в залежності від розподілу бюджетних повноважень у порядку передбаченому законодавством. Метою ж горизонтального бюджетного регулювання є фінансове вирівнювання асиметрії бюджетної забезпеченості у межах бюджетів місцевого самоврядування.
Курінний В. П. [59, с. 151]	Механізм бюджетного регулювання регіональних диспропорцій передбачає горизонтальне та вертикальне збалансування потоків бюджетних коштів. Вертикальне бюджетне регулювання спрямоване на забезпечення необхідного рівня дохідної частини бюджетів різних рівнів відповідно до законодавчо закріпленого порядку розподілу повноважень між органами влади. Горизонтальне бюджетне регулювання спрямоване на фінансове вирівнювання бюджетів місцевого самоврядування (міських, селищних та сільських) і здійснюється лише в межах бюджетів територіальних громад.
Усков І.В. [60, с. 64-65]	Виділяє горизонтальне та вертикальне бюджетного регулювання. Механізм вертикального бюджетного регулювання в Україні включає розподіл дохідних джерел (закріплення на постійній основі власних дохідних джерел надходжень місцевих бюджетів; установлення нормативів відрахувань від регулюючих державних податків та зборів; обсяги трансфертів місцевим бюджетам усіх рівнів) та розподіл видаткових повноважень (закріплення видаткових повноважень між рівнями державної та місцевої влади, делегування державних видаткових повноважень на місцевий рівень влади, зворотнє цільове фінансування (бюджетні позики)). Запропоновано механізм ефективного горизонтального бюджетного регулювання шляхом створення фонду фінансової підтримки, реформування місцевих фінансів, інвестиційного фонду та фонду соціальної підтримки.