

УДК 336.153.2

Гнидюк І.В.

*кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів**Вінницького торговельно-економічного інституту
Київського національного торговельно-економічного університету*

Гороховська Ю.І.

*студентка**Вінницького торговельно-економічного інституту
Київського національного торговельно-економічного університету***БЮДЖЕТНЕ ВИРІВНЮВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ****BUDGETARY ALIGNMENT IN TERMS OF DECENTRALIZATION OF POWER****АНОТАЦІЯ**

У статті досліджено окремі аспекти децентралізації влади та фінансового вирівнювання розвитку громад. Проаналізовано останні зміни в методології розрахунку показників міжбюджетного вирівнювання. Розглянуто важливість впровадження децентралізації в сучасній Україні. Визначено недоліки та позитивні сторони сучасного механізму перерахування трансфертів. Узагальнено результати впровадження нової системи міжбюджетного вирівнювання.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, місцевий бюджет, державний бюджет, реформа, міжбюджетне вирівнювання, трансферти, територіальна громада.

АННОТАЦИЯ

В статье исследованы отдельные аспекты децентрализации власти и финансового выравнивания развития общин. Проанализированы последние изменения в методологии расчета показателей межбюджетного выравнивания. Рассмотрена важность внедрения децентрализации в современной Украине. Определены недостатки и положительные стороны современного механизма перечисления трансфертов. Обобщены результаты внедрения новой системы межбюджетного выравнивания.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, местный бюджет, государственный бюджет, реформа, межбюджетное выравнивание, трансферты, территориальная община.

ANNOTATION

In this article some aspects of decentralization of power and community development financial equalization were investigated. Recent changes in the methodology of calculation of intergovernmental equalization were analyzed. The importance of decentralization in modern Ukraine was considered. Shortcomings and positive aspects of the modern transfer mechanism transfers were identified. The results of the introduction of a new system of budgetary alignment were summarized.

Keywords: decentralization, local government, local budget, state budget, reform, intergovernmental fiscal equalization, transfers, local community.

Постановка проблеми. Державне управління в сучасній Україні є складним і відносно новим явищем, на дослідження виникнення та перспективи розвитку якого спрямовує зусилля вітчизняна та зарубіжна наукова думка. Проблема оптимального перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування є однією з найбільш актуальних у контексті забезпечення сталого розвитку територіальних громад в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам функціонування системи між-

бюджетних відносин в Україні присвячено праці багатьох українських учених, а саме: Я.М. Казюк [2], С. Осадчук [3], І.В. Руденко [4], Л.Є. Фурдичко [1] та ін. Віддаючи належне напрацюванням вітчизняних учених, здійсненим у сфері місцевих фінансів, слід зауважити, що в системі міжбюджетного вирівнювання залишається коло невирішених питань.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Питання підвищення рівня фінансової автономності місцевих органів влади досить гостро постає на сучасному етапі розвитку держави та потребує подальшого наукового обґрунтування та дослідження.

Мета статті полягає у вивченні теоретичних основ та прикладних проблем бюджетного вирівнювання в сучасних умовах бюджетної децентралізації в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасні трансформаційні процеси в Україні визначають нові підходи до формування взаємовідносин у системі державного і місцевих бюджетів. У сучасних умовах розвитку України значно посилюється роль фінансів місцевого самоврядування. Виникає необхідність розширення та зміцнення фінансової бази місцевих органів влади, на які покладено виконувати свої повноваження відповідно до чинного законодавства. Місцеві бюджети є основним джерелом, фінансовою базою органів місцевого самоврядування, активною формою акумуляції певної частини фонду фінансових ресурсів, бо саме тут концентрується більше 70% загального обсягу фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Вони є основною ланкою бюджетної системи держави, утворюючи систему фінансових відносин, що формуються між місцевими та державними бюджетами і всередині між місцевими бюджетами [1, с. 39].

Інститут бюджетних доходів використовується одночасно й як інструмент регулювання або організації міжбюджетних відносин [2, с. 85]. Також важливим фінансовим інструментом державного регулювання міжбюджетних відносин є міжбюджетні трансферти. За їх допомогою вирішується низка завдань: забез-

печується збалансування бюджетів і здійснюється активний вплив на структуру видаткової частини; проводиться вирівнювання бюджетних диспропорцій у розрізі територій країни; здійснюється фінансування соціально-економічних програм загальнодержавного значення; фінансуються делеговані повноваження; забезпечуються послуги місцевої влади на рівні встановлених центральною владою мінімальних соціальних стандартів.

Система перерозподілу бюджетних ресурсів спрямована на забезпечення можливостей органів місцевого самоврядування надавати населенню суспільні послуги.

Оскільки міжбюджетні відносини зумовлені рухом коштів між державним та місцевими бюджетами, основною формою такого руху ресурсів є міжбюджетні трансферти – це фінансування витрат місцевих бюджетів нижчого рівня з бюджетів вищого рівня на безоплатній та безповоротній основі. Міжбюджетні трансферти є основою трансфертного методу реалізації механізму взаємовідносин бюджетів держави, який дає можливість виділити фінансову допомогу місцевим бюджетам, збалансувати їх та здійснити бюджетне вирівнювання [2, с. 86].

Незалежно від того, які дохідні джерела були надані в розпорядження місцевих бюджетів, окремі місцеві органи влади матимуть більшу податкоспроможність, ніж інші. Ця нерівність зумовлена міжрегіональною неоднаковістю обсягів баз оподаткування. До 2015 р. існувало поняття дотації вирівнювання, яка мала на меті усунути наслідки цієї нерівності та забезпечити кожному місцевому самоврядуванню можливість надавати соціальні послуги приблизно на однаковому рівні за однакових ставок оподаткування. Оскільки дотації вирівнювання не прив'язані до фінансування конкретних видатків, ці трансферти працюють на вирівнювання видаткового потенціалу різних органів місцевого самоврядування.

Вважаємо, що дотація є достатньо ефективним методом бюджетного регулювання, який визначає річну фіксовану суму коштів, що виділена з бюджету вищого рівня на безповоротній основі для збалансування бюджету нижчого рівня у разі перевищення його видатків над доходами протягом року. Дотація вирівнювання служить подвійній меті: забезпечення достатніх доходів місцевих бюджетів з урахуванням їх податкоспроможності та вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів. Досягнення цієї меті забезпечується встановленням формульного розрахунку обсягів дотації вирівнювання.

Необхідно зазначити, що механізм розподілу дотації вирівнювання має виконувати порівняльну та стимулюючу функції й її розподіл повинен проводитися за єдиною прозорою формульною методикою та з урахуванням об'єктивних критеріїв бюджетної забезпеченості.

Обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету, що надавався бюджету АРК, облас-

ному бюджету, бюджетам міст Києва і Севастополя, містам республіканського (АРК) та обласного значення, бюджету району, іншим бюджетам місцевого самоврядування, для яких визначаються міжбюджетні трансферти, або коштів, що передавався із цих бюджетів до державного бюджету, визначався за загальним фондом місцевого бюджету як різниця між розрахунковим показником обсягу видатків та розрахунковим обсягом доходів (кошика доходів), закріплених за відповідними місцевими бюджетами, розрахованим у порядку, зазначеному формулою розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами, із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів. Однак слід указати на те, що зазначена система перерозподілу бюджетних ресурсів була спрямована тільки на вирівнювання потреб і мала низьку орієнтацію на вирівнювання податкоспроможності території та забезпечення горизонтального вирівнювання фіскальних ресурсів. Тому починаючи з 2015 р. шляхом внесення змін до Кодексу систему балансування замінено на систему бюджетного вирівнювання, яка передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. Введено поняття базової дотації – міжбюджетного трансферту на підвищення фіскальної спроможності бюджету, який його отримує. Дотація має компенсаторний характер та забезпечує вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за закріпленими доходами. Вона має загальний характер і не підлягає поверненню до бюджету іншого рівня. При цьому вирівнювання здійснюється лише за двома податками:

- податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів;
- податком на доходи фізичних осіб для бюджетів міст, районів та обласних бюджетів.

Вирівнювання за іншими платежами не здійснюється, їх надходження в повному обсязі залишається в розпорядженні місцевих органів влади.

Реверсна дотація – кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій.

Діюча в 2015 р. схема розрахунків системи міжбюджетного вирівнювання відповідно до законодавчих змін представлена в табл. 1.

Механізм вирівнювання передбачає, що місцеві бюджети з рівнем надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову дотацію (80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9) для підвищення рівня їх забезпеченості. Для місцевих бюджетів із рівнем надходжень у межах від 0,9 до 1,1 вирівнювання не здійснюється. Водночас із бюджетів зі значним рівнем надходжень на одного жителя передбачена реверсна дотація до

Таблиця 1

**Схема розрахунків системи міжбюджетного вирівнювання в Україні в 2015 р.
для бюджетів міст районного значення та обласних бюджетів [3]**

Рівень надходжень ПДФО на 1 особу	Розрахунковий рівень показника	Вид трансферту
Рівень надходжень більше 1,1%	$804,8 \times 1,1 = 885,3$ грн. і більше	Реверсна дотація (50% перевищення індексу податкоспроможності)
Рівень надходжень у межах 0,9–1,1%	724,3 грн. – 885,3 грн.	Вирівнювання не здійснюється
Рівень надходжень менше 0,9%	724,3 грн. і менше	Базова дотація (80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9)

державного бюджету в обсязі 50% перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні [4].

Слід зазначити, що система вирівнювання податкоспроможності вважається більш прогресивною, ніж система балансування, та має на меті сприяти зацікавленості місцевих органів влади залучати додаткові надходження та розширювати наявну базу оподаткування.

Забезпечення відповідності фінансового ресурсу реальним потребам місцевих бюджетів у здійсненні видатків на весь комплекс делегованих державою повноважень потребує додаткових трансфертних коштів із державного бюджету. У 2015 р. із державного бюджету України до місцевих бюджетів було фактично надано трансфертів на загальну суму 174,0 млрд. грн., що на 43,4 млрд. грн., або на 33,2%, більше, ніж у 2014 р., у тому числі трансфертів із загального фонду – 173,2 млрд. грн., що на 56,4 млрд. грн., або на 48,3%, більше порівняно з 2014 р. У 2015 р. запроваджено базову дотацію місцевим бюджетам, яка спрямована на підвищення фіскальної спроможності місцевих бюджетів. Базова дотація в 2015 р. перерахована в сумі 5,3 млрд. грн. Завдяки новій системі бюджетного вирівнювання 10,2% місцевих бюджетів стали повністю збалансованими, чого не було досягнуто в 2014 р. Також зросла кількість місцевих бюджетів-донорів: якщо в 2014 р. їх частка становила 3,7%, то в 2015 р. – 15,2%, що дасть змогу громадам забезпечити громадян більш якісними послугами [5]. Нова система вирівнювання є стимулюючою, оскільки 50% коштів бюджетів-донорів вилучається лише для вирівнювання спроможності інших територій, а не на користь державного бюджету. Нова система вирівнювання дає змогу залишити більшу частину коштів на місцях, а органи місцевого самоврядування стають більш незалежними під час прийняття управлінських рішень. Проте ризик недоотримання цих коштів місцевими бюджетами зумовлюватиме розбалансування бюджетів та знизить ефективність суспільних послуг, що фінансуються з місцевих бюджетів [4].

Для обрахунку обсягів базової та реверсної дотацій на 2016 р. використовувалися офіційні дані звітності Державної служби статистики України щодо наявного населення станом на 01.01.2015 та Державної казначейської служби України про фактичні надходження податку

на доходи фізичних осіб, податку на прибуток приватного сектору економіки за 2014 р.

При цьому обсяг надходжень податків приведено у відповідність із новими нормативами зарахування.

З урахуванням зазначеного середній рівень надходжень на одного жителя, який ураховується за горизонтального вирівнювання, становить із:

- податку на доходи фізичних осіб міст і районів – 808,3 грн.;
- податку на прибуток приватних підприємств – 56,8 грн.;
- податку на доходи фізичних осіб обласних бюджетів – 200,5 грн.

Тобто базову дотацію отримують:

- бюджети міст і районів, в яких надходження податку на доходи фізичних осіб на одного жителя нижче 727,5 грн.;
- обласні бюджети, в яких надходження податку на доходи фізичних осіб на одного жителя нижче 180,4 грн. та з податку на прибуток приватних підприємств нижче 51,1 грн.

При цьому реверсна дотація передбачається, коли надходження на одного жителя становлять вище 889,1 грн. для бюджетів міст і районів, 62,5 грн. (із податку на прибуток підприємств) і 220,5 грн. (із податку на доходи фізичних осіб) – для обласних бюджетів [6].

Недоліком механізму перерахування трансфертів залишається те, що на одному реєстраційному рахунку розпорядника бюджетних коштів обліковуються кошти і субвенції з державного бюджету і кошти місцевих бюджетів, що ускладнює процес здійснення контролю над цільовим використанням субвенцій та складанням звітності. Позитивним моментом нової системи міжбюджетного вирівнювання є те, що залишки невикористаних коштів субвенцій на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках місцевих бюджетів для їх використання в наступному бюджетному періоді з урахуванням їх цільового призначення. Крім того, місцеві ради отримали можливість передавати кошти медичних субвенцій у вигляді міжбюджетного трансферту іншим бюджетам для надання медичних послуг за місцем обслуговування населення [7].

Висновки. Формування ефективної бюджетної політики та дієвої моделі управління державними фінансами є запорукою стабілізації динаміки соціально-економічного розвитку та забезпечення

реалізації державних функцій. Період посткризового відновлення формує специфічні вимоги, які зумовлюють необхідність реформування всіх складників бюджетної політики, передусім механізмів її формування та реалізації.

Механізм державного управління системою міжбюджетних відносин потребує подальшого вивчення. Він повинен сприяти встановленню гармонійних відносин між державою та територіями з урахуванням інтересів кожного з них, самостійності та відповідальності державного і місцевих бюджетів у проведенні бюджетної політики держави згідно з наявними нормативно-правовими актами, активної участі регіонів у формуванні та реалізації фінансово-бюджетної політики держави.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Фурдичко Л.Є. Децентралізація: фінансова незалежність місцевих бюджетів України / Л.Є. Фурдичко // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2015. – Вип. 5. – С. 39–42.
2. Казюк Я.М. Особливості функціонування механізмів державного управління в системі міжбюджетних відносин України / Я.М. Казюк // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. праць Асоціації д-рів наук з держ. упр. – Харків : ДокНаукДержУпр, 2012. – № 4(12). – С. 85–92.
3. Осадчук С. Аналіз законодавчих змін у системі міжбюджетного вирівнювання / С. Осадчук // Казна України. – 2015. – № 4. – С. 10–13.
4. Руденко І.В. Система міжбюджетного вирівнювання в умовах бюджетної децентралізації / І.В. Руденко // Ефективна економіка. – 2015. – № 10.
5. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.
6. Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/2242/>.
7. Місцеве самоврядування в Україні. 2015 рік. / Асоціація міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://auc.org.ua/sites/default/files/stanlg_2015_0.pdf.