

УДК 352.07:336

DOI [https://doi.org/ 10.32840/pdu.2019.4.36](https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.36)

Ю. П. Козаченко

кандидат наук з державного управління,
перший заступник
Державної фіскальної служби України у Запорізькій області

ФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН У МЕЖАХ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ

Було вивчено статистику створення об'єднаних територіальних громад в Україні та встановлено, що лідерами створення об'єднаних громад стали Дніпропетровська, Житомирська, Тернопільська, Волинська, Запорізька та Чернігівська області. Зазначено, що фінансово-бюджетна децентралізація як одна зі складових процесу децентралізації управління має на меті передачу повноважень від центральних органів влади до місцевих з метою забезпечити більш раціональне використання коштів територіальної громади. Під час проведення дослідження було сформовано проблему стосовно взаємовідносин щодо реалізації видаткових повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, наданням повноважень щодо встановлення податків та зборів на території громад, формуванням видаткової та доходної частин місцевих бюджетів.

Виділено зміни в чинному законодавстві, що здійснює правове регулювання процесу фінансово-бюджетної децентралізації. Зазначено існування п'яти форм фінансово-бюджетної децентралізації, серед яких: самофінансування або відшкодування збитків виробництва шляхом плати користувачами за послуги; запровадження заходів часткового фінансування або виробництва шляхом участі користувачів у наданні послуг; розширення власних місцевих доходів; отримання трансфертів, що надаються центральними органами влади до місцевих; надання дозволу на муніципальні запозичення.

Було приведено аналітичні дані офісу з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України щодо аналізу міжбюджетних трансфертів у 2018–2019. Зазначено основні пункти фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад. Представлено напрями вдосконалення фінансово-бюджетної децентралізації, проте серед головних напрямів удосконалення фінансово-бюджетної децентралізації виділено такі: розвиток державо-приватного партнерства, здійснення соціальних замовлень, аутсорсинг послуг, набуття досвіду в проектному менеджменті, більш повноцінна реалізація права комунальної власності, отримання міжбюджетних трансфертів на ресурсне забезпечення, вдосконалення територіальної організації влади.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, децентралізація, місцеві бюджети, чинне законодавство, об'єднані територіальні громади.

Постановка проблеми. Вирішення питань стосовно міжбюджетних відносин між територіальними громадами в процесі децентралізації насамперед пов'язане з розподілом видаткових повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, наданням податкових повноважень останнім, відповідним формуванням видаткової та доходної частин місцевих бюджетів. Зміни в умовах фінансово-господарської діяльності об'єднаних територіальних гро-

мад ставлять задачу з дослідження міжбюджетних відносин. Визначення потрібних чинників для покращення процесу управління дає змогу забезпечувати життєдіяльність територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Найбільш актуальними працями вітчизняних науковців щодо місцевих бюджетів вважають роботи таких вчених, як В. Андрущенко, А. Ібатулліної, О. Кириленко, А. Крисоватого, М. Крупки, І. Луніної, В. Опаріна, В. Письменного, І. Руденко, А. Соколовської, М. Тарасюка та інших. Питанням міжбюджетних від-

носин займалися такі вчені, як Г.В. Возняк, О.П. Кириленко, А.П. Лелеченко, З.М. Лободіна, Г.С. Лопушняк, М.В. Ливдар, В.С. Куйбіда, І.О. Луніна, С.А. Романюк, А.Ф. Ткачук, Г.Я. Шахов та інші. Серед зарубіжних науковців можна виділити роботи Ш. Бланкарта, Г. Бивалец, М.Дж. Б'юкенена, Р.А. Масгрейва, Я. Кулявіка. Але питання міжбюджетних відносин розглянуто недостатньо, мало приділено уваги пошуку змін в чинному законодавстві та особливостям формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації управління.

Мета статті – здійснити аналіз сучасного становища міжбюджетних відносин територіальних громад внаслідок змін у чинному законодавстві.

Виклад основного матеріалу. Україна як незалежна демократична держава головною метою має покращення добробуту кожного громадянина країни, чого можливо досягти шляхом побудови якісної системи державного управління, яка ліквідує нерівні можливості доступу до суспільних благ та дозволить підвищити якість суспільних послуг та рівень життя населення. Фінансова-бюджетна децентралізація як один зі складників процесу децентралізації управління, яка покликана забезпечити більш раціональне використання коштів територіальної громади, насамперед має на меті передачу повноважень від центральних органів влади до місцевих. Завдяки фінансово-бюджетній децентралізації громада може втілити в реальність свої цілі, а саме: місцеві бюджети отримують фінансову самостійність; об'єднані територіальні громади отримують право на прямі міжбюджетні відносини; місцеві органи влади отримують можливість вільно планувати власні доходи і пріоритети витрат зі своїх бюджетів. Впродовж чотирьох років було створено 725 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Лідерами створення об'єднаних громад стали: Дніпропетровська область – де з'явилося 56 громад, Житомирська – 45, Тернопільська – 40 й Волинська – 40. Найменшу кількість громад створено у Закарпатській, Луганській, Київській областях – 6, 8 та 9 ОТГ відповідно. З іншого боку, зменшується кіль-

кість громад, які ще не об'єдналися, але ще 7 843 територіальні громади не узяли участь у процесі об'єднання. У загальному рейтингу областей щодо формування ОТГ найкращі результати демонструють Житомирська, Хмельницька, Дніпропетровська, Волинська, Запорізька та Чернігівська області [6].

Станом на 2019 рік найбільш важливими змінами в Бюджетному Кодексі України стало: надання права обласним радам здійснювати зовнішні запозичення та надавати місцеві гарантії (зміни до статей 2, 16, 17, 18, 60, 61, 74 Кодексу); упорядкування окремих положень Бюджетного кодексу щодо формування місцевих бюджетів у частині застосування програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів (внесення змін до статей 10, 28 Кодексу); здійснення синхронізації положень згідно з Законом України № 2497 від 10.07.2018 р. та Бюджетного кодексу щодо сплати податку на доходи фізичних осіб з орендної плати за земельні ділянки (паї), до місцевих бюджетів за місцезнаходженням земельних ділянок (зміни до статті 64 Кодексу); доповнення переліку захищених видатків бюджету видатками на програму державних гарантій медичного обслуговування населення з метою уникнення можливих ситуацій зі зменшенням обсягів її фінансування за скорочення видатків бюджету (зміни до статті 55 Кодексу); запровадження нової субвенції на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами (Кодекс доповнено статтею 103) [2].

Разом с тим було прийнято ряд нормативно-правових актів, які внесли корективи у фінансові відносини територіальних громад, зокрема: ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів», ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад», ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин».

До того ж ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII запроваджено нову схему міжбюджетних відносин, відповідно до якої до міжбюджетних трансфертів віднесено: базову та реверсну дотації, субвенції, додаткові дотації. У Постанові КМУ від 23.01.2015 р. № 12 викладено у новій редакції «Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів», де визначено механізм їх перерахування із державного бюджету до місцевих бюджетів (базова дотація, субвенції, стабілізаційна й додаткові дотації), реверсної дотації та міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами.

З 2015 р. до місцевих бюджетів передано акцизний податок із роздрібних продажів, що дозволило збільшити частку податкових надходжень до місцевих бюджетів з 1,2% в 2011 р. до 7,8% в 2015 р. Але у 2017 р. частка акцизного податку становила 6,5% податкових надходжень місцевих бюджетів, що на 1,3% нижче рівня попереднього року. Проте, на жаль, перерозподіл значної частки податку на доходи фізичних осіб на користь державного бюджету України: у 2015 р. – 45,1% від загального обсягу податкових надходжень, у 2017 р. – 40,4%, – негативно вплинув на фінансову спроможність місцевих бюджетів. Зміни в процесі децентралізації також сприяли зростанню над-

ходжень до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад. Також значно зросла частка міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів: у 2017 р. вона досягла рівня 54,3%, що на 4,8% вище рівня 2010 р. [1].

Наразі є п'ять напрямів фінансово-бюджетної децентралізації:

- самофінансування або відшкодування збитків виробництва шляхом плати користувачами за послуги;

- заходи часткового фінансування або виробництва, шляхом яких користувачі беруть участь у наданні послуг, розвитку інфраструктури через фінансові внески або вклад робочої сили;

- розширення місцевих доходів (податки на нерухомість, продаж або непрямі платежі);

- трансферти, які переміщують загальні доходи від податків, що надаються центральним урядом місцевим органам влади для загальних або специфічних використання;

- надання дозволу на муніципальні запозичення або мобілізація грошових фондів місцевих органів влади через гарантування займу, кредитів [3].

Згідно з аналітичними даними офісу з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України щодо аналізу міжбюджетних трансфертів, у 2018 році їх обсяг для місцевих бюджетів становив 314 млрд грн. З них міжбюджетні транс-

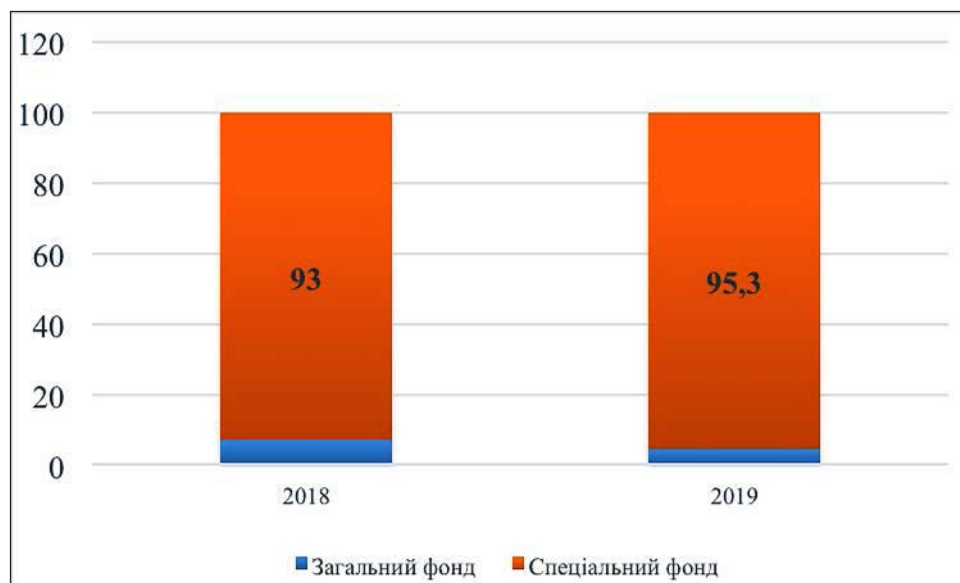


Рис. 1. Структура міжбюджетних трансфертів у 2018–2019 рр.

ферти із загального фонду – 300 млрд грн, із спеціального – 14 млрд грн.

У структурі міжбюджетних трансфертів у 2018–2019 рр. (рис. 1) основна їх частина фінансується за рахунок загального фонду державного бюджету. На неї припадає 93–95% від усього обсягу виділених міжбюджетних трансфертів. Причому в 2019 році заплановано подальше зменшення частки коштів, спрямованих на міжбюджетні трансферти із спеціального фонду державного бюджету. У ЗУ «Про Державний бюджет на 2019 рік» до місцевих бюджетів спрямовується загалом 40 різних видів дотацій та субвенцій. Також передбачено один вид реверсної дотації з місцевих бюджетів до державного бюджету. Із загального фонду державного бюджету передбачено 29 субвенцій та 5 видів дотацій. Із спеціального фонду державного бюджету передбачено 6 видів субвенцій. У загальному переліку міжбюджетних трансфертів окремо виділено такі види, як базова та реверсна дотації; медична та освітня субвенції [4].

Проте, окрім отриманих трансфертів, доходи місцевих бюджетів умовно поділяють на власні та передані. Розмір власних доходів в останні три роки коливається в межах від 45% до 47% загальних доходів місцевих бюджетів. У 2018 році до доходів місцевих бюджетів надійшло 562,4 млрд грн, з яких 263,5 млрд грн –

власні доходи, а 298,9 млрд грн – передані з держбюджету (рис.2) [6].

Проте, на думку В.М. Булавинець, у контексті реалізації реформи місцевого самоврядування задля покращення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад доцільно:

- удосконалити територіальну організацію влади на субрегіональному рівні, що потребує подальшої децентралізації повноважень та системного ресурсного забезпечення їх виконання;

- стимулювати економічну активність територіальних громад шляхом розподілу міжбюджетних трансфертів на конкурентних засадах;

- підвищувати ефективність управління об'єктами комунальної власності, що допоможе збільшити доходи бюджетів територіальних громад від операцій з капіталом;

- широко практикувати соціальне замовлення в сфері надання соціальних послуг чи виконання соціальних програм;

- активізувати потенціал механізму державно-приватного партнерства на місцевому рівні та створювати сприятливе середовище для залучення приватного капіталу;

- впроваджувати аутсорсинг, що надасть можливість зменшити витрати місцевого бюджету та вивільнити внутрішні ресурси для виконання важливіших функцій;

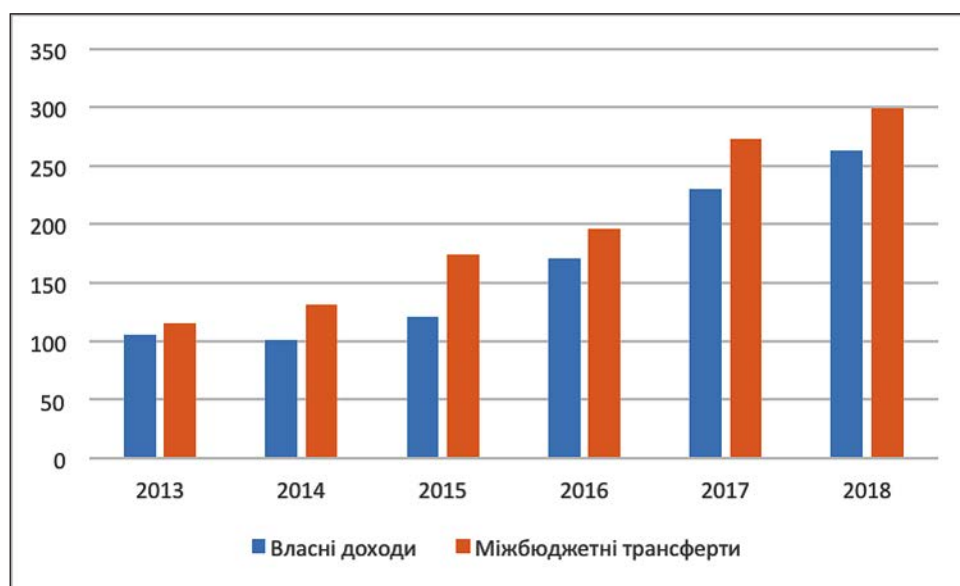


Рис. 2. Доходи і трансферти місцевих бюджетів України(млрд грн)

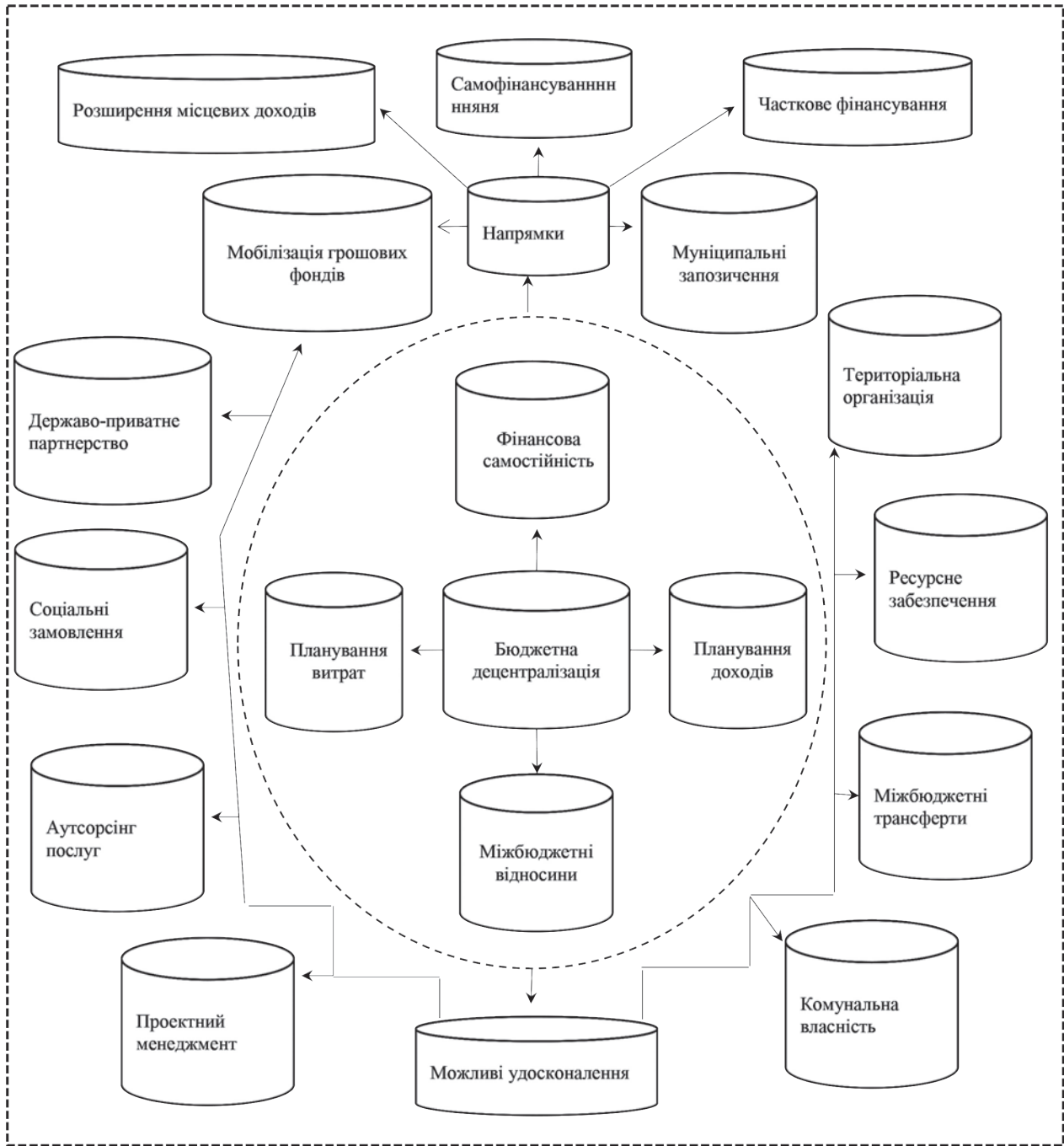


Рис. 3. Напрями вдосконалення фінансово-бюджетної децентралізації

– здобувати досвід та навички підготовки проектних заявок та необхідних документів задля налагодження ефективної співпраці з національними та зарубіжними інституціями (грантодавцями);

– формувати позитивний імідж та привабливу «кредитну» історію об’єднаної територіальної громади [5].

Представлена схема вдосконалення фінансово-бюджетної децентралізації

(рис. 3) зображує наступне. Для того щоб повною мірою використати всі вигоди від фінансово-бюджетної децентралізації, що опирається на такі напрями, як планування витрат, міжбюджетні відносини, планування доходів та фінансова самостійність в прийнятті певних рішень щодо територіальної громади, варто передусім працювати в п’яти напрямках: розширення можливостей отримання власних місцевих

доходів, самофінансування, часткове самофінансування, муніципальні запозичення та мобілізація грошових фондів. Проте серед головних напрямів удосконалення фінансово-бюджетної децентралізації виділено: розвиток державо-приватного партнерства, здійснення соціальних замовлень, аутсорсинг послуг, набуття досвіду в проєктному менеджменті, більш повноцінна реалізація права комунальної власності, отримання міжбюджетних трансфертів на ресурсне забезпечення, вдосконалення територіальної організації влади.

Висновки. Проведений аналіз формування дохідної частини місцевих бюджетів та розвитку міжбюджетних відносин дає можливість стверджувати, що реформа бюджетно-податкового законодавства спрямована на забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів. Але якщо розглядати фінансово-бюджетну децентралізацію винятково як процес отримання більших грошей для місцевих бюджетів за рахунок перерозподілу податкових платежів, то такі заходи не приведуть до реальних зрушень в територіальних громадах та не дадуть можливості реально підвищити рівень життя громадян країни.

Список використаної літератури:

1. Волохова І.С. Вектори зростання надходжень до місцевих бюджетів України.
2. Оновлений Бюджетний кодекс України: найголовніші зміни на 2019 рік. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10400>.
3. Дяченко С.А. Фіскальна децентралізація як тенденція реформування міжбюджетних відносин. *Журнал «Інвестиції: практика та досвід»*. 2018. № 21. С. 89–94. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=6372&i=15>.
4. Мельник К. Аналіз міжбюджетних трансфертів у 2018–2019 рр. Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. 2018. URL: https://feao.org.ua/products/transferty2018_2019/.
5. Булавинець В.М. Бюджетна децентралізація в Україні: переваги та недоліки. Четверті Всеукраїнські наукові читання пам'яті С.І. Юрія: збірник наук. праць / За ред. д.е.н., проф. О.П. Кириленко. (м. Тернопіль, 27 листопада 2018 р.). Тернопіль : Вектор, 2018. С. 9–13. URL: <http://dSPACE.tneu.edu.ua/bitstream/316497/33541/1/9.PDF>.
6. Доходи і видатки місцевих бюджетів: коротко про головне. Ціна держави. 2019. URL: <http://cost.ua/news/687-revenues-and-expenditures-of-local-budgets>.

Kozachenko Yu. Formation of inter-budgetary relations within the decentralization policy of management

The statistics of creation of united territorial communities in Ukraine were studied, and it was found that the leaders of creation of united territorial communities were: Dnipropetrovsk, Zhytomyr, Ternopil and Volyn, Zaporizhzhia and Chernihiv regions. It is noted that fiscal-decentralization, as one of the components of the process of decentralization of management, aims to transfer powers from central authorities to local ones in order to ensure a more rational use of territorial community funds. In the course of the research, the problem was raised regarding the relationship between the implementation of spending powers between public authorities and local self-government bodies, the granting of powers to establish taxes and fees on the territory of communities, the formation of expenditures and revenues of local budgets.

Changes in the current legislation that regulate the process of financial and budgetary decentralization are highlighted. There are five forms of fiscal decentralization, including: self-financing or compensation for production losses by paying users for services; the introduction of partial financing or production measures, through the participation of users in the provision of services; expansion of own local revenues; receiving transfers provided by central authorities to local authorities; granting municipal borrowing.

Analytical data from the Financial and Economic Analysis Office of the Verkhovna Rada of Ukraine on the analysis of intergovernmental transfers in 2018–2019 were presented. The main points of financial capacity of the united territorial communities are outlined. Areas of improvement of financial and budgetary decentralization are presented, but

among the main directions of improvement of financial and budgetary decentralization are: development of public-private partnership, implementation of social orders, outsourcing of services, gaining experience in project management, more complete realization of the right of communal property, obtaining inter-budgetary resources, improvement of territorial organization of power.

Key words: *intergovernmental relations, decentralization, local budgets, current legislation, integrated territorial communities.*