

УДК 336.14:338.244.47

## МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

**О. В. Калетник**

студент 4 курсу, група ФіК-41, навчально-науковий інститут економіки та менеджменту  
Науковий керівник – к.е.н., доцент О. О. Ляхович

*Національний університет водного господарства та природокористування,  
м. Рівне, Україна*

**Стаття присвячена дослідженню теоретичних та практичних проблем сучасного стану реформування міжбюджетних відносин в Україні. Розглянуто сутність та види міжбюджетних трансфертів в умовах бюджетної децентралізації та визначено напрямки вдосконалення процесів реформування міжбюджетних відносин в Україні.**

**Ключові слова:** бюджетна децентралізація, міжбюджетні трансферти, базова дотація, субвенція, реверсна дотація, додаткова дотація.

**Статья посвящена исследованию теоретических и практических проблем современного состояния реформирования межбюджетных отношений в Украине. Рассмотрены сущность и виды межбюджетных трансфертов в условиях бюджетной децентрализации и определены направления совершенствования процессов реформирования межбюджетных отношений в Украине.**

**Ключевые слова:** бюджетная децентрализация, межбюджетные трансферты, базовая дотация, субвенция, реверсная дотация, дополнительная дотация.

**The article investigates theoretical and practical problems of the current state of reform of intergovernmental relations in Ukraine. We considered the essence and types of intergovernmental transfers in terms of fiscal decentralization and identified ways of improving the reform of intergovernmental relations in Ukraine.**

**Keywords:** fiscal decentralization, intergovernmental transfers, basic grants, reversible grant, the additional grant.

**Формування стабільної бюджетної системи, що передбачає наявність ефективних міжбюджетних відносин є умовою забезпечення не тільки її сталого економічного розвитку, а й економічної, фінансової та політичної безпеки. В Україні міжбюджетні трансферти передбачені бюджетами всіх адміністративно-територіальних одиниць, що перетворило їх із засобу надання фінансової допомоги в інструмент забезпечення перерозподільних процесів. Як свідчить практика бюджетного регулювання, збільшення обсягів дотаційних ресурсів призводило до незацікавленості органів місцевого самоврядування в пошуку додаткових джерел доходів бюджетів для фінансування власних та закріплених повноважень, зниження ефективності використання одержаних коштів і, як наслідок, до низької результативності всієї системи міжбюджетних відносин. Саме тому досліджувана тема є актуальною в сучасних умовах реформування міжбюджетних відносин в Україні.**

**Численні проблемні питання розподілу міжбюджетних трансфертів в умовах децентралізації та вдосконалення міжбюджетних відносин висвітлені у працях багатьох вітчизняних вчених. Серед основних слід виокремити І. Руденка, Л. Ярошенко, О. Власюка, В. Кравченко, Н. В.Кореня, Л. Шемагаєву та інших [3; 4; 5].**

**Однак, слід відмітити**, що недостатньо вивчено питання запровадження нової системи міжбюджетного вирівнювання, заснованої на новій моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Так, наповнення місцевих бюджетів передбачено проводити за рахунок податків, механізм адміністрування яких остаточно не відпрацьовано, а по окремих податках – взагалі достатньо не вивчено фіскальний потенціал.

**Метою роботи** є аналіз стану міжбюджетних трансфертів в умовах бюджетної децентралізації в Україні та обґрунтування напрямів забезпечення їх ефективності на етапі сучасних суспільних трансформацій. Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити такі завдання:

- визначити економічний зміст та види міжбюджетних трансфертів;
- проаналізувати процеси бюджетної децентралізації в Україні;
- здійснити оцінку та визначити напрямки вдосконалення процесів реформування міжбюджетних відносин в Україні.

**З прийняттям** Закону України від 28 грудня 2014 року «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» №79-VIII в Україні почала функціонувати нова система міжбюджетних відносин. Так, згідно даного закону, міжбюджетні трансферти поділяються на:

- 1) базову дотацію – трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;
- 2) субвенції – цільові трансферти, які місцеві органи влади можуть використовувати лише для фінансування певних видів або категорій витрат;
- 3) реверсну дотацію – кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;
- 4) додаткові дотації – це кошти, що надаються з державного бюджету місцевому на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів, а також на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, внаслідок надання пільг, встановлених державою [1].

Так, частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів зростала від 49,5% у 2010 р. до 63,9% у 2015 р. (табл. 1), що свідчить про посилення бюджетної централізації. Однак, відмітимо, що зростаюча залежність місцевих бюджетів від трансфертних ресурсів, що надаються їм з державного бюджету, також суперечить принципам бюджетної децентралізації [3, с. 31].

Таблиця 1

Частка трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів\*

Показники	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Офіційні трансферти, в т.ч.:	49,5	52,3	55,2	52,4	56,4	63,9
дотації	27,7	26,5	26,9	27,7	27,8	2,6
субвенції	21,0	25,8	28,3	24,7	28,6	61,4

\* Джерело: за даними Державної казначейської служби України

Також слід відмітити, що у 2015 році з державного бюджету до місцевих бюджетів було надано трансфертів на суму 174,0 млрд грн., що на 43,4 млрд. грн. (33,2%) більше, ніж у 2014 році. У 2015 році запроваджено базову дотацію місцевим бюджетам, спрямовану на підвищення їх фіскальної спроможності та перераховано її у сумі 5,3 млрд гривень. Завдяки новій системі бюджетного вирівнювання 10,2% місцевих бюджетів стали повністю збалансованими, чого не було досягнуто у 2014 році.

Відмітимо, що нова система міжбюджетних відносин в Україні передбачає вирівнювання податкоспроможності територій в залежності від рівня надходжень на одного жителя по податку на прибуток підприємств для обласних бюджетів та податку на доходи фізичних осіб – для бюджетів міст, районів та обласних бюджетів. Таке горизонтальне

вирівнювання передбачає поділ місцевих бюджетів на три групи.

До першої групи віднесено бюджети, які можуть отримувати базову дотацію (замість дотації вирівнювання), що мають рівень надходження податку на доходи фізичних осіб на 1 особу менше 0,9 середнього показника по Україні. При цьому базова дотація розраховується в розмірі 80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9. До другої групи віднесено місцеві бюджети з рівнем надходжень у межах від 0,9 до 1,1, для яких не передбачено здійснення вирівнювання. До третьої групи віднесено місцеві бюджети, для яких передбачена реверсна дотація до державного бюджету за умов, якщо рівень надходжень податку на доходи фізичних осіб на 1 особу більше 1,1 середнього показника по Україні. При цьому реверсна дотація складатиме 50% перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні [4]. Діюча у 2015 році схема розрахунків системи міжбюджетного вирівнювання відповідно до законодавчих змін, представлена у таблиці 2.

Таблиця 2

Схема розрахунків системи міжбюджетного вирівнювання в Україні у 2015 році для бюджетів міст районного значення та обласних бюджетів

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)

Отже, слід відмітити, що дана система вирівнювання здійснюється за двома податками: податком на прибуток підприємств приватного сектору економіки та податком на доходи фізичних осіб. Решта платежів залишаються в повному обсязі у розпорядженні місцевих органів влади. Відмітимо, що така система є більш прогресивною ніж система балансування та має на меті сприяти зацікавленості місцевих органів влади до залучення додаткових надходжень та розширення наявної бази оподаткування. Адже, за нової моделі 50% суми перевищення зараховується до державного бюджету, а не 100% як було раніше [4, с. 25].

Однак, зауважимо, що згідно Закону України „Про Державний бюджет України на 2015 рік» зазначений механізм розрахунку системи міжбюджетного вирівнювання передбачено тільки для бюджетів міст обласного значення та районних бюджетів. З бюджетів органів місцевого самоврядування сіл, селищ і міст районного значення повністю вилучено надходження податку на доходи фізичних осіб, а отже і базова дотація їм не перераховується. Натомість за рахунок перерозподілу фінансових ресурсів між державним та місцевими бюджетами на користь державного бюджету (наприклад, в частині податку на доходи фізичних осіб), частина цих коштів може повертатися у вигляді субвенцій, але ця норма оновленого Бюджетного кодексу України викликає найбільше нарікань. Так, за шість місяців 2015 року з державного до місцевих бюджетів було перераховано трансфертів на 24,3% більше порівняно з аналогічним періодом 2014 року [4, с. 25], а це певною мірою суперечить сутності бюджетної децентралізації.

Розглянемо зміни щодо надання субвенцій. Нова система міжбюджетних відносин базується на чіткішому розподілу повноважень між державним бюджетом і місцевими, зокрема держава взяла не себе повну відповідальність щодо надання освітніх послуг загальноосвітніми навчальними закладами, підготовки робітничих кадрів професійно-

технічними закладами, забезпечення медичного обслуговування населення та заходів окремих державних програм з охорони здоров'я та фінансування державних програм соціального захисту окремих категорій громадян. З цією метою місцевим бюджетам надаватимуться такі нові види трансфертів: освітня субвенція; субвенція на підготовку робітничих кадрів; медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру.

Зміна механізму фінансування видатків на освіту та охорону здоров'я викликана необхідністю реформування та вдосконалення стратегії видатків у зазначених сферах, підвищення рівня ефективності їх використання та покращення структури таких видатків. Проте, практика бюджетного регулювання у 2015 році засвідчила, що чинна система нормативно-правового регулювання міжбюджетних відносин мала низку неурегульованих питань, зокрема, стосовно вище зазначеного питання надання субвенції [5, с. 19]:

1) плановий обсяг субвенцій не враховував подорожчання комунальних тарифів на енергоносії, що створило загрозу для повноцінного функціонування бюджетних установ та зумовило зростання заборгованості за цим видом платежів;

2) освітня, медична субвенції та субвенція на підготовку робітничих кадрів розподіляються помісячно, а перераховується щодавно, однак, така ситуація спричиняла негативні наслідки щодо оплати зростання кредиторської заборгованості по оплаті за енергоносії та виплати заробітної плати за першу та другу половини місяця [5, с. 19].

**Нова система** міжбюджетних трансфертів, яка була запропонована в Україні є більш прогресивною ніж попередня. Проте, крім переваг вона має певну кількість недоліків. Для подальшої бюджетної децентралізації в сучасних умовах реформування міжбюджетних відносин в Україні необхідно розширити права місцевих органів влади, зміцнити їх бюджетну самостійність. Саме тому, виходячи з вищенаведеного дослідження слід відмітити, що основним напрямком реформ має стати зменшення залежності органів місцевого самоврядування від міжбюджетних трансфертів.

Потребує удосконалення адміністрування податку на доходи фізичних осіб шляхом зміни нормативів розмежувань та передачі надходжень за цим податком до місцевих бюджетів за місцем фактичного проживання особи та підвищення ефективності розподілу отримуваних доходів між адміністративно-територіальними одиницями різних рівнів. Також необхідно визначити та затвердити державні соціальні стандарти шляхом розробки та впровадження методик розрахунку вартості соціальних послуг для всіх галузей (освіти, охорони здоров'я і т. д.), підвищити якість і ефективність соціальної політики та формування передумов для функціонування «ринку соціальних послуг». Отже, подальша бюджетна децентралізація має передбачати, насамперед, послідовне вирішення на засадах інституційного оновлення суперечностей міжбюджетних відносин, а також відбудову в новій якості базових інститутів бюджетної системи.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI, станом на 13.02.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Місячний звіт про виконання Державного бюджету України за січень - грудень 2015 року. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=305190>.
3. Пріоритети реформування та напрями перспективного розвитку міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації в Україні. Аналітична доповідь / О. С. Власюк, Л. Г. Шемаєва, Н. В. Корень та ін. ; за ред. О. С. Власюка. – К. : НІСД, 2015. – 80 с.
4. Руденко І. В. Система бюджетного вирівнювання в умовах бюджетної децентралізації / І. В. Руденко // Ефективна економіка. – 2015. – № 10. – С. 21–26.
5. Ярошенко Л. Л. Міжбюджетні трансферти в умовах реформування системи міжбюджетних відносин / Л. Л. Ярошенко // Ефективна економіка. – 2015. – № 6. – С. 18–20.