УДК 336.1:352

Л. Л. Тарангул, Т. А. Коляда

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ФІНАНСОВИХ ПОТОКІВ В УМОВАХ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

В умовах розбудови вітчизняної бюджетної системи на демократичних ринкових засадах особливої актуальності набуває проблема розподілу повноважень між органами центральної влади та місцевого самоврядування при наданні суспільних благ і послуг. Мета статті полягає у визначенні особливостей формування міжбюджетних фінансових потоків в унітарних країнах та обґрунтуванні теоретичних підходів до проведення бюджетної децентралізації в Україні. У результаті аналізу складу і структури доходів зведеного бюджету доведено, що для вітчизняної бюджетної системи характерна висока централізація бюджетних ресурсів, котра унеможливлює надання реальної самостійності місцевим бюджетам та не сприяє скороченню обсягів міжбюджетних фінансових потоків. У статті обґрунтовано необхідність збільшення частки податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів шляхом запровадження нових місцевих податків та/або підвищення частки відрахувань від загальнодержавних (закріплених) податків задля досягнення рівноваги внеску кожного регіону (територіальної громади) у створення суспільного блага й частини, яку він отримує в процесі бюджетного перерозподілу. Наголошено на проблематичності реалізації такого підходу на практиці в чистому вигляді внаслідок значної диференціації податкового потенціалу регіонів. Разом із тим підкреслено, що надання більшої фінансової самостійності регіонам є визначальною умовою проведення бюджетної децентралізації.

Ключові слова: міжбюджетні фінансові потоки, бюджетна децентралізація, міжбюджетні відносини, місцеві бюджети.

Табл. 5. **Літ.** 17.

Л. Л. Тарангул, Т. А. Коляда

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ФИНАНСОВЫХ ПОТОКОВ В УСЛОВИЯХ ВВЕДЕНИЯ В УКРАИНЕ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

В условиях развития отечественной бюджетной системы на демократических рыночных началах особую актуальность приобретает проблема распределения полномочий между органами центральной власти и местного самоуправления при предоставлении общественных благ и услуг. Цель статьи заключается в определении особенностей формирования межбюджетных финансовых потоков в унитарных странах и обосновании теоретических подходов к проведению бюджетной децентрализации в Украине. В результате анализа состава и структуры доходов сводного бюджета доказано, что для отечественной бюджетной системы характерна высокая централизация бюджетных ресурсов, которая делает не возможным предоставление реальной самостоятельности местным бюджетам и не способствует сокращению объемов межбюджетных финансовых потоков. В статье обоснована необходимость увеличения доли налоговых поступлений в доходах местных бюджетов путем введения новых местных налогов и/или повышения доли отчислений от общегосударственных (закрепленных) налогов ради достижения равновесия вклада каждого региона (территориальной общины) в создание общественного блага и части, которую он получает в процессе бюджетного перераспределения. Отмечена проблематичность реализации такого подхода на практике в чистом виде вследствие значительной дифференциации налогового потенциала регионов. Вместе с тем подчеркнуто, что предоставление большей финансовой са-

© Тарангул Л. Л., Коляда Т. А., 2015

мостоятельности регионам является определяющим условием проведения бюджетной децентрализации.

Ключевые слова: межбюджетные финансовые потоки, бюджетная децентрализация, межбюджетные отношения, местные бюджеты.

Liudmyla Taranhul, Tetiana Koliada

FEATURES OF INTERGOVERNMENTAL FISCAL FLOWS' FORMATION WITHIN IMPLEMENTATION OF FISCAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE

The problem of distribution of powers between the central government and local authorities at the grant of public benefits and services acquires particular relevance in conditions of the Ukrainian budgetary system's development according to democratic market principles. The aim of the paper is to determine the characteristics of formation of inter-budgetary financial flows in unitary countries and to justify theoretical approaches to fiscal decentralization in Ukraine. By analyzing composition and structure of consolidated budget revenues, it was proved that the modern budgetary system of Ukraine is characterized by a high degree of centralization of budgetary resources, which doesn't provide real autonomy of local budgets and helps to reduce the volume of inter-budgetary financial flows. As a result of the study the necessity of increasing the share of tax revenues in the local budget revenues was reasonable by introducing new local taxes and / or increasing the share of deductions from national (fixed) taxes in order to achieve a balance in determining the contribution of each region (territorial communities) to the public good and part of which it receives in the course of fiscal redistribution. It was noted the difficulty of implementation of this approach in practice in its pure form due to significant tax differentiation potential of the regions. However, it is underlined that provision of greater financial independence of regions is key condition for realization of fiscal decentralization.

Keywords: intergovernmental fiscal flows, budgetary decentralization, intergovernmental relations, local budgets.

JEL classification: H61, H72, H76, H77.

Економічна ефективність надання суспільних благ і послуг у державі безпосередньо залежить від вирішення питання, на якій основі вони надаватимуться — централізованій чи децентралізованій. Особливої актуальності ця проблема набуває в умовах розбудови бюджетної системи України на демократичних ринкових засадах, де акценти стосовно надання суспільних послуг зміщені в бік делегування повноважень від органів центральної влади органам місцевого самоврядування. У сучасних умовах фінансова децентралізація є характерною ознакою більшості зарубіжних унітарних країн, що зумовило формування нового, змішаного виду міжбюджетних відносин, котрий поєднує в собі принципи бюджетного унітаризму й бюджетного федералізму. Загальносвітовою тенденцією в державному будівництві є зміцнення інституту місцевого самоврядування та посилення його впливу на соціальні, економічні й політичні процеси в суспільстві.

Відомий німецький учений Ш. Бланкарт, наводячи аргументи на користь децентралізації, наголошував: "Структура демократичної держави має сприяти максимальній реалізації преференцій і пріоритетів громадян, що проживають на її території. З огляду на це доцільно дослідити, за яких умов колективні рішення відповідають преференціям громадян: коли вони приймаються на

рівні величезної унітарної держави чи в численних невеличких адміністративно-територіальних одиницях" [1, с. 594].

Віддаючи належне науковому доробку з окресленої проблематики [2—12], слід зауважити, що поза увагою дослідників залишилася проблема виявлення закономірностей формування міжбюджетних фінансових потоків в умовах унітарної держави задля прийняття обґрунтованих управлінських рішень стосовно реалізації бюджетної децентралізації в Україні.

Метою дослідження є з'ясування особливостей формування міжбюджетних фінансових потоків та обґрунтування теоретичних підходів до запровадження бюджетної децентралізації в Україні.

Бюджетний устрій країни (кількість рівнів бюджетної системи) залежить від державного устрою та адміністративно-територіального поділу, котрі сформувалися під впливом політичних, історичних і національних чинників. При цьому для унітарних держав властиві два основних види бюджетів: центральний та місцеві, а для країн із федеративним державним устроєм — три: центральний, федеральні й місцеві. Наявність такого розподілу породжує фінансові потоки між рівнями бюджетної системи та необхідність постійного вдосконалення законодавчої регламентації процесу визначення обсягів міжбюджетних потоків і напрямів їх витрачання.

Міжбюджетні фінансові потоки поділяються на вхідні й вихідні. Вхідними потоками є сукупний обсяг фінансових ресурсів, які формують дохідну частину бюджету відповідного рівня бюджетної системи, вихідними — обсяг фінансових ресурсів, спрямованих на фінансування завдань і функцій органів влади відповідного рівня бюджетної системи, котрі законодавчо закріплені за цим бюджетом. Обсяг міжбюджетних фінансових потоків розраховується за певний проміжок часу, наприклад квартал або рік. Оскільки бюджетний період у більшості країн світу становить один календарний рік, загальний обсяг міжбюджетних фінансових потоків визначають за цей самий проміжок часу.

Особливістю міжбюджетних фінансових потоків є те, що вхідні потоки бюджету одного рівня бюджетної системи одночасно виступають вихідними потоками бюджету іншого рівня. Найпоширенішою є практика, коли з бюджету вищого рівня (вихідний потік) до бюджету нижчого рівня (вхідний потік) надходять фінансові ресурси у вигляді міжбюджетних трансфертів на безоплатній і безповоротній основі на здійснення витрат, які закріплені законодавчими актами за бюджетами відповідного рівня та повинні забезпечити фінансування делегованих владних повноважень на нижчий рівень бюджетної системи відповідно до розподілу компетенцій між центральною й місцевою (регіональною) владами. При цьому повноваження органів місцевої (регіональної) влади фінансуються за рахунок власних доходів відповідного бюджету. Міжбюджетні трансферти, що надаються з вищого бюджету до нижчого,

поділяються на дотації вирівнювання, субвенції, кошти, що передаються до державного та місцевих бюджетів із інших місцевих бюджетів, додаткові дотації.

Іноді в міжбюджетних відносинах виникають ситуації, коли рух фінансових потоків має протилежний напрям — із бюджету нижчого рівня до бюджету вищого рівня бюджетної системи. Мається на увазі вилучення коштів у порівняно багатих у фінансовому розумінні територіальних громад та передання їх до державного бюджету й інших місцевих бюджетів вищого рівня, наприклад обласних. Для країн із федеративним державним устроєм це платежі з відповідних місцевих і федеральних бюджетів до держбюджету.

Складовою міжбюджетних фінансових потоків є бюджетний кредит (кредитування бюджету), тобто операції з наданням коштів із бюджету на умовах повернення, платності й строковості. До кредитів із бюджету також належать: бюджетні позики та фінансова допомога з бюджету на поворотній основі [13]. Бюджетний кредит може надаватися юридичним особам чи іншому бюджету.

Рух міжбюджетних фінансових потоків в Україні має такі форми: міжбюджетні трансферти, взаєморозрахунки (між бюджетами різних рівнів бюджетної системи), об'єднання коштів бюджетів (для виконання спільних проектів і програм). При цьому рух міжбюджетних фінансових потоків у країнах із унітарним устроєм може відбуватися тільки по вертикалі — між бюджетами різних рівнів бюджетної системи, тоді як у державах із федеративним устроєм — і по вертикалі, й по горизонталі (між бюджетами одного рівня бюджетної системи), що дає змогу одночасно усувати відповідні фіскальні дисбаланси.

Структура зведеного бюджету України з урахуванням наданих і отриманих міжбюджетних трансфертів (фінансових потоків) за рівнями бюджетної системи наведена в табл. 1.

Як свідчать дані, наведені в табл. 1, вітчизняній бюджетній системі властива висока централізація бюджетних ресурсів, адже понад три чверті доходів і 60 % видатків зведеного бюджету зосереджено в державному бюджеті. Така тенденція зберігається протягом усіх років незалежності України. Реформи, які перманентно відбуваються в бюджетній сфері держави, не розв'язують головної проблеми — надання реальної самостійності місцевим бюджетам, а отже, не сприяють скороченню обсягів міжбюджетних фінансових потоків шляхом передання частини делегованих повноважень місцевим органам влади, що дасть змогу фінансувати їх за рахунок власних доходів місцевих бюджетів.

Масштаби централізації бюджетних ресурсів характеризуються часткою видатків місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів у структурі видатків зведеного бюджету — вона перебуває на рівні 20 %. Тобто на фінансування власних повноважень органів місцевого самоврядування припадає лише п'ята частина видатків зведеного бюджету. При цьому саме органи місцевого самоврядування (територіальні громади) повинні надавати суспільні блага й послуги населенню з метою наближення їх до споживачів.

Таблиця 1. **Структура зведеного бюджету України за рівнями бюджетної системи в 1993, 2007—2013 рр., %**

Показник	1993	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Доходи								
Державний бюджет:								
загалом	—	75,5	76,2	74,0	74,4	78,3	77,4	76,2
без урахування трансфертів (вихідного потоку)	—	26,5	24,8	26,0	25,6	21,7	22,6	23,8
Місцеві бюджети:								
загалом	52,1	51,3	53,9	50,7	49,3	54,5	49,4	50,1
без урахування трансфертів (вхідного потоку)	47,9	48,7	46,1	49,3	50,7	45,5	50,6	49,9
Видатки								
Державний бюджет:								
загалом	—	77,1	78,1	78,9	80,3	80,0	80,3	79,8
без урахування трансфертів (вихідного потоку)	—	22,9	21,9	21,1	19,7	20,0	19,7	20,2
Місцеві бюджети:								
загалом	60,6	57,3	59,0	58,6	59,8	57,2	55,1	56,9
без урахування трансфертів (вхідного потоку)	39,4	42,7	41,0	41,4	40,2	42,8	44,9	43,1

Примітка. Дані за 1993 р. — довідкові.

Джерело: розраховано за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

За розрахунками фахівців, у загальному фонді місцевих бюджетів закріплені доходи переважають над власними (85 і 15 % відповідно), що унеможливлює практичну реалізацію принципу бюджетної децентралізації [14, с. 304].

У демократичних, правових країнах органи місцевого самоврядування є складовою системи організації державної влади, а їхня компетенція (обсяг власних і делегованих повноважень) визначається законодавчо. В Україні держава надає таким органам на виконання делегованих повноважень і бюджетне вирівнювання кошти (у вигляді міжбюджетних трансфертів), обсяг яких фактично дорівнює сумі власних надходжень місцевих бюджетів (табл. 2), що свідчить про існування значного резерву для розширення дохідних джерел власних надходжень цих бюджетів та закріплення їх на постійній основі за відповідними бюджетами.

Отже, як видно з табл. 2, останніми роками окреслилася тенденція до скорочення власних доходів місцевих бюджетів. Якщо у 2007—2013 рр. відбувалося поступове зменшення цього показника на 7 % із неістотними коливаннями протягом періоду, то порівняно з відповідним показником за 2001 р. обсяг власних надходжень скоротився майже на третину (на 23 %), що вказує на втрату місцевими бюджетами фінансової самостійності, а також

Таблиця 2. **Структура дохідних джерел місцевих бюджетів України у 2001, 2007—2013 рр., %**

Джерело	2001	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Власні доходи загалом	70,8	54,5	53,7	52,8	50,5	47,7	43,1	47,6
у т. ч. податкові надходження	59,3	41,7	43,1	44,0	42,4	40,3	38,0	41,3
неподаткові надходження	8,3	6,0	5,6	5,8	5,5	6,0	5,6	5,5
доходи від операцій із капіталом	0,5	4,2	3,3	1,9	1,6	1,0	0,8	0,6
цільові фонди	2,7	2,5	1,7	1,1	1,0	0,5	0,3	0,2
Офіційні трансферти	29,2	45,5	46,3	47,2	49,5	52,3	56,9	52,4

Примітка. Дані за 2001 р. — довідкові.

Джерело: розраховано за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

на неможливість у повному обсязі задовольнити різноманітні потреби, котрі виникають на місцевому рівні.

Податкові надходження є основним джерелом формування доходів місцевих бюджетів, зокрема власних — їхня частка у структурі доходів місцевих бюджетів становить понад 40 %. За 2007—2013 рр. ця частка практично не змінилася, хоча й коливалася протягом періоду, сягнувши пікового значення у 2009 р. Однак порівняно з 2001 р. вона істотно скоротилася, на 18 %, що й спричинило зниження власних доходів місцевих бюджетів. На жаль, ані прийняття Податкового кодексу України (стосовно формування нового переліку місцевих податків і зборів), ані нова редакція Бюджетного кодексу України (в частині визначення закріплених і регулюючих податкових платежів за місцевими бюджетами) не змогли усунути негативний тренд скорочення податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів та фактично законодавчо закріпили їх фінансову залежність від державного бюджету.

Неподаткові надходження посідають друге місце за значущістю у структурі власних доходів місцевих бюджетів. Їхня частка теж залишилася практично незмінною впродовж 2007—2013 рр. Незначне її зниження, до 5,5 %, у 2013 р. перебуває в межах діапазону її коливань, утім, вона має потенціал до зростання протягом наступних років, оскільки основним джерелом доходів у цій групі виступають власні надходження бюджетних установ, які безпосередньо не залежать від стану економіки, а визначаються попитом на суспільні послуги, що надаються на місцевому рівні.

Помітно зменшилися доходи місцевих бюджетів від операцій із капіталом: їхня частка у структурі доходів місцевих бюджетів впродовж 2007—2013 рр. скоротилася в сім разів, із 4,2 до 0,6 %, фактично повернувшись до рівня 2001 р. Така тенденція може свідчити про вичерпність цього джерела доходів, оскільки надходження мобілізуються до бюджетів переважно від відчуження

майна, котре перебуває в комунальній власності, а також від продажу землі й нематеріальних активів. Зрозуміло, що доходи від продажу комунальної власності та землі можуть бути отримані лише одноразово. Тому в довгостроковій перспективі таке джерело доходів місцевих бюджетів, як доходи від операцій із капіталом, не відіграватиме важливої ролі у формуванні власних ресурсів органів місцевого самоврядування.

Аналогічною є ситуація й із цільовими фондами. Зниження майже у 12 разів їхньої частки у структурі доходів місцевих бюджетів за період дослідження вказує на втрату дохідного потенціалу цього джерела, особливо після прийняття Податкового кодексу України та внесення змін до переліку місцевих податків і зборів. Адже запровадження екологічного податку та віднесення його до зазначеного переліку призвело до скасування таких надходжень до цільових фондів, як збір за забруднення навколишнього природного середовища, що справляється з фізичних і юридичних осіб. Залишилися тільки цільові фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, частка котрих у структурі доходів місцевих бюджетів у 2013 р. на рівні 0,2 % свідчить про їхній низький бюджетоутворювальний потенціал.

Оскільки понад 90 % у структурі власних доходів місцевих бюджетів становлять податкові надходження, саме від зміни цього показника залежатиме обсяг власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, необхідних для фінансування власних повноважень, що впливатиме на масштаб і якість надання суспільних благ та послуг на місцевому рівні. Тому тенденції й чинники впливу на мобілізацію податкових надходжень як джерела доходів місцевих бюджетів потребують деталізації та додаткового дослідження (табл. 3).

Як показують дані табл. 3, найбільшу частку у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів має закріплений податок — на доходи фізичних осіб. Однак після прийняття Податкового кодексу України та внесення змін до переліку місцевих податків, у 2011—2013 рр. його частка скоротилася до 74—71 %, що можна вважати позитивним чинником, котрий сприяє диференціації дохідних джерел власних доходів місцевих бюджетів. Поряд із цим, незважаючи на новації Податкового кодексу України, лише три податки (податок на доходи фізичних осіб, плата за землю та єдиний податок з фізичних і юридичних осіб) забезпечують понад 90 % податкових надходжень місцевих бюджетів (90,3 % у 2007 р. та 91,7 % у 2013 р.), що свідчить про недостатній фіскальний потенціал решти податкових платежів до бюджету, збільшити який тільки за рахунок поліпшення їх адміністрування неможливо, оскільки за своїм призначенням вони виконують швидше регулюючу функцію, ніж фіскальну. Тому треба збільшувати кількість податків і зборів, котрі формують власну податкову базу місцевих бюджетів, шляхом передання

Таблиця 3. **Структура податкових надходжень місцевих бюджетів України у 2007—2013 рр., %**

Податкові надходження	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Податок на доходи фізичних осіб	78,0	77,4	75,2	75,5	74,0	71,1	70,5
Податок на прибуток підприємств	1,0	0,7	0,8	0,6	0,5	0,5	0,7
Податки на власність	3,0	2,6	2,6	2,8	0,9	0,8	0,6
Збори за спеціальне використання природних ресурсів	9,0	11,7	14,5	14,5	17,7	17,8	16,5
у т. ч. плата за землю	8,7	11,3	14,1	14,1	14,6	14,7	14,0
Внутрішні податки на товари й послуги	3,5	2,9	2,3	2,4	1,2	1,4	1,5
у т. ч. акцизний податок	0,2	0,2	0,6	1,0	1,2	1,4	1,5
Інші податкові надходження	5,5	4,7	4,6	4,2	5,7	8,3	9,9
у т. ч. місцеві податки та збори	1,6	1,4	1,4	1,2	3,5	6,3	7,9
єдиний податок	3,6	3,1	3,0	2,8	2,7	5,6	7,2

Примітка. З 2011 р. єдиний податок входить до складу місцевих податків і зборів.

Джерело: розраховано за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

їх із державного бюджету та закріплення на постійній основі за місцевими бюджетами.

Розподіл податкових надходжень між рівнями бюджетної системи не завжди повністю відповідає теоретичним науковим розробкам, а швидше є результатом компромісу фіскальних інтересів держави (центральний бюджет) і регіонів (федеральні й місцеві бюджети). Аналіз статистичних даних ОЕСР щодо структури доходів місцевих бюджетів європейських країн за 2012 р. дає підстави для висновку, що бюджетна система України має багато спільного з аналогічними системами таких унітарних країн, як Естонія, Ісландія, Данія, Норвегія, Фінляндія та Швеція, а також Швейцарії — держави з федеральним (конфедеративним) устроєм [15]. Головною ознакою для цих країн є домінування податку на доходи фізичних осіб як основного джерела податкових надходжень місцевих бюджетів: його частка у структурі податкових надходжень дорівнює від 69 % у Швейцарії до 97 % у Швеції. При цьому практично відсутні надходження від оподаткування прибутків юридичних осіб.

Особливістю й спільною рисою названих європейських країн є також незначна частка податків на майно та на споживання у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів і, крім того, відсутність інших податків при формуванні доходів бюджетів. В Україні ж, навпаки, понад 25 % податкових надходжень місцевих бюджетів становлять інші податки, що більшості бюджетних систем європейських країн не властиво. Варто звернути увагу й на те, що лише Естонія, Данія та Норвегія мають порівнянну з Україною частку податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів, у інших країнах цей показник набагато вищий. З огляду на зазначене та істотне зменшення частки податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів у нашій державі

(з 59,3 % у 2001 р. до 41,3 % у 2013 р.), для досягнення реальної фінансової незалежності останніх необхідно знайти додаткові податкові джерела формування їхніх доходів.

Слід наголосити, що в короткостроковій перспективі розраховувати на помітне зростання надходжень від податків на майно після запровадження в дію норм Податкового кодексу України, які регламентують оподаткування нерухомості, в умовах рецесії економіки немає достатніх підстав. Адже через різке падіння рівня доходів населення неможливо забезпечити очікувані надходження до місцевих бюджетів — це лише спровокує соціальну напругу в суспільстві. Проте в середньо- й довгостроковому періодах податок на нерухомість має чималий фіскальний потенціал.

Податки на споживання недоцільно передавати на місцевий рівень, оскільки завдяки своєму фіскальному потенціалу вони здатні забезпечити необхідними доходами центральний (державний) бюджет для виконання законодавчо визначених функцій, а також через особливості їх адміністрування, у зв'язку з чим потрібний посилений контроль їх нарахування та сплати. Зокрема, стягнення ПДВ передбачає механізм бюджетного відшкодування при проведенні експортних операцій. У регіонах, орієнтованих на експорт продукції, можуть виникати складнощі щодо наповнення місцевих бюджетів унаслідок необхідності компенсувати товаровиробникам невідшкодований ПДВ. Окрім того, з метою запобігання фіктивному експорту та іншим ухиленням від сплати податку потрібний моніторинг податкових накладних на території всієї країни, а не лише окремого регіону.

Акцизний податок через його регулюючу спрямованість теж не можна розглядати як стабільне й надійне джерело наповнення доходів місцевих бюджетів, адже ним обкладаються товари, котрі не належать до групи товарів першої потреби. За економічного спаду цілком можливі відмова населення (повна або часткова) від споживання підакцизних товарів (нееластичний попит) чи переорієнтація попиту на дешевші види товарів, що призведе до недоотримання доходів бюджету.

Адміністрування мита є виключною прерогативою держави — через складність визначення суми податку до сплати, що потребує спеціальної підготовки фахівців та наявності великого обсягу інформації, оскільки зовнішньоекономічна діяльність регламентується нормами як вітчизняного, так і міжнародного права. Передання його на місцевий рівень також є недоцільним, адже не всі адміністративно-територіальні одиниці мають вихід до кордонів України, ще менше органів місцевого самоврядування зможуть формувати власні доходи за рахунок справляння мита, що, у свою чергу, тільки посилить фіскальні дисбаланси на місцевому рівні.

Альтернативою може стати податок з обігу (продажу) в разі його запровадження в Україні. Адміністрування цього податку є доволі простим, а обсяг

надходжень до бюджету від його справляння залежатиме від купівельної спроможності населення (споживчого попиту) та інвестиційної активності суб'єктів господарювання. Місцеві органи влади зможуть безпосередньо впливати на суми податкових надходжень завдяки створенню сприятливих умов для ведення бізнесу з метою розширення виробництва та нових робочих місць на території адміністративно-територіальної одиниці.

Вважаємо, що за нинішньої ситуації в Україні доцільно передати на місцевий рівень (повністю або значно збільшити існуючу частку відрахувань) податок на прибуток підприємств. З огляду на те, що у 2013 р. частка податку на доходи фізичних осіб у структурі доходів зведеного бюджету України становила 4,9 % ВВП, а податку на прибуток підприємств — 3,8 % ВВП, закріплення останнього за місцевими бюджетами істотно збільшить власні доходи бюджетів місцевих органів влади. Передання на місцевий рівень податку на прибуток підприємств допоможе істотно збільшити частку податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів, а також зацікавить органи місцевого самоврядування у створенні сприятливих умов для ведення бізнесу та роботи підприємств, оскільки від фінансового результату діяльності останніх безпосередньо залежатиме обсяг податкових платежів до місцевих бюджетів.

На тлі посилення залежності місцевих бюджетів від фінансової допомоги з центру до цієї пропозиції варто дослухатися, адже неможливо здійснити децентралізацію влади без ефективної фінансової децентралізації шляхом передання частини фінансових, у т. ч. бюджетних, ресурсів на місцевий рівень. Вітчизняна система формування доходів місцевих бюджетів, зокрема умови й порядок надання міжбюджетних трансфертів, не стимулює керівництво органів місцевого самоврядування підвищувати власні доходи місцевих бюджетів, не сприяє пошуку додаткових резервів та залученню альтернативних джерел формування бюджетних ресурсів, натомість формує в місцевої еліти споживацькі настрої. Так, хоча міжбюджетні трансферти одержують усі місцеві бюджети, кількість тих із них, котрі отримують дотацію вирівнювання з держбюджету, щорічно зростає.

Частка офіційних трансфертів у сукупних доходах місцевих бюджетів в Україні перевищила 50 % та має тенденцію до збільшення. За 2007—2013 рр. вона зросла майже на 7 % (із 45,5 до 52,4 %), а порівняно з показником 2001 р. — майже вдвічі (з 29,2 до 52,4 %). На рівні бюджетів органів місцевого самоврядування (сіл і селищ) частка трансфертів у структурі доходів бюджетів перевищує 90 %.

За таких умов не можна вести мову ні про бюджету самостійність, ні про якість надання суспільних послуг на місцевому рівні: держава за рахунок надання міжбюджетних трансфертів гарантує громадянам лише мінімальний законодавчо визначений по країні рівень суспільних благ і послуг. Таким

чином вона позбавляє органи місцевого самоврядування можливості запровадити власні надбавки та/або субсидії населенню територіальної громади й суб'єктам господарювання у зв'язку з відсутністю в бюджеті власних доходів на такі цілі та запровадженням процедури вилучення коштів із місцевих бюджетів, отриманих понад затверджений на відповідний бюджетний рік норматив (план). Зазначене також породжує споживацькі настрої в суспільстві та не зацікавлює керівництво місцевих органів влади у збільшенні власних доходів місцевих бюджетів. Підтвердженням цього є тенденція приросту обсягів трансфертів із державного бюджету випереджальними темпами порівняно з темпами збільшення власних доходів місцевих бюджетів (табл. 4).

Таблиця 4. **Частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів протягом 2007—2013 рр., %**

Показник	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Власні доходи загалом	54,5	53,7	52,8	50,8	47,6	44,5	47,6
у т. ч. загальний фонд	41,9	43,6	44,3	42,7	39,3	35,8	38,4
спеціальний фонд	12,6	10,1	8,5	8,1	8,3	8,6	9,2
Темпи приросту власних доходів	—	126,6	96,2	113,3	107,6	112,4	108,0
Міжбюджетні трансферти загалом	45,5	46,3	47,2	49,2	52,4	55,5	52,4
у т. ч. загальний фонд	40,4	40,0	42,0	45,7	49,6	51,2	51,2
спеціальний фонд	5,1	6,3	5,2	3,4	2,8	4,4	1,2
Темпи приросту міжбюджетних трансфертів	—	130,6	99,9	124,2	120,3	135,4	90,2

Джерело: розраховано за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Окрім того, за рахунок міжбюджетних трансфертів практично неможливо здійснювати інвестиційні проекти та формувати бюджет розвитку, оскільки майже всі кошти використовуються на поточні витрати (див. табл. 4). Якщо у 2007 р. частка трансфертів, що зараховуються до спеціального фонду (бюджету розвитку), у структурі доходів місцевих бюджетів становила 5,1 %, то у 2013 р. — 1,2 %. Аналогічна тенденція простежується й у розподілі власних коштів місцевих бюджетів. За теперішніх умов місцеві органи влади не спроможні достатньою мірою забезпечити інвестиційну спрямованість витрачання власних бюджетних коштів. Різко скоротилися обсяги фінансування спеціального фонду місцевих бюджетів — з 12,6 % їхніх доходів у 2007 р. до 8,1 % у 2010 р. Ситуацію вдалося дещо стабілізувати у 2013 р., коли частку доходів на ці потреби було підвищено до 9,2 %. Однак загальний обсяг спеціального фонду таких бюджетів, акумульований за рахунок власних коштів і міжбюджетних трансфертів, залишається недостатнім для реалізації програм соціально-економічного розвитку регіонів (територіальних громад), отже, є потреба в реформуванні самої системи створення доходів місцевих бюджетів.

У цьому контексті доцільно дослідити структуру офіційних трансфертів від органів державного управління до місцевих бюджетів України та визначити цільове призначення наданих коштів (табл. 5).

Таблиця 5. **Структура трансфертів до місцевих бюджетів України у 2007—2013 рр., %**

Міжбюджетні трансферти	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Офіційні трансферти від органів державного управління	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Дотація вирівнювання з державного бюджету	38,9	52,6	60,5	60,0	52,9	46,0	48,1
Додаткова дотація з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості	9,7	1,3	1,2	0,2	0,8	2,3	4,3
Субвенції на здійснення державних програм соціального захисту	40,9	35,7	37,0	39,2	43,4	36,5	44,6
Субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів)	3,0	5,9	0,2	0,2	1,7	2,5	2,4
Інші додаткові дотації та субвенції	8,2	4,5	1,0	0,3	1,2	12,7	0,6

Джерело: розраховано за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Як видно з табл. 5, найбільшу частку у структурі міжбюджетних трансфертів має дотація вирівнювання з державного бюджету, котра починаючи з 2007 р. зросла майже на 10 %. Протягом аналізованого періоду вона помітно змінювалася, зокрема у 2009 р. становила 60,5 %. Дотація вирівнювання з державного бюджету надається на виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, таких як охорона здоров'я, освіта, соціальний захист і соціальне забезпечення населення, а її розмір визначається із застосуванням формульного підходу [16]. Така методика, з одного боку, забезпечує прозорість і зрозумілість процесу розрахунку сум дотацій для конкретного місцевого бюджету, усуває вплив суб'єктивного (бюрократичного) чинника на ухвалення рішень стосовно обсягу дотації вирівнювання. Утім, з другого боку, уніфікація розмірів видатків місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень, зокрема соціальних функцій держави, не забезпечує ув'язки обсягів надання гарантованих суспільних благ і послуг із показниками економічного розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Сьогодні жителі будь-якої територіальної громади в Україні отримують однакові гарантовані державою суспільні послуги, незалежно від того, який обсяг виробленої продукції й наданих послуг, прибутку, одержаного суб'єктами господарювання, рівень середньомісячної заробітної плати та безробіття, розмір податкових платежів, сплачених до бюджету, тощо забезпечила їхня адміністративно-територіальна одиниця. В унітарній країні такий підхід є виправданим і цілком логічним, проте в довгостроковій перспективі він породжує напругу в міжбюджетних відносинах, формує споживацькі настрої

в суспільстві, зокрема на місцевому рівні, та посилює диспропорції в соціально-економічному розвитку регіонів (територіальних громад), про що свідчить зростання частки дотації вирівнювання з держбюджету у структурі трансфертів до місцевих бюджетів. При цьому допомога, котрої регіони потребують з державного бюджету, значно більша за його можливості. У цьому полягає одна з основних проблем міжбюджетних відносин, яка ускладнюється множинністю фінансових потоків у обох напрямках (дотації, субвенції, взаємні розрахунки, інвестиційні й кредитні програми та ін.).

Труднощі, що виникають при фінансуванні урядом видатків бюджету держави (як із унітарним, так і з федеративним устроєм), великою мірою пов'язані з недосконалістю або невідповідністю окремих положень Конституції стану міжбюджетних відносин та внутрішньополітичній ситуації в країні. Вертикаль виконавчої влади базується на засадах управління державою згори донизу, в т. ч. у бюджетній сфері, тим самим ігноруючи конгруентність інтересів споживачів державних (суспільних) благ і послуг, платників податків та суб'єктів прийняття рішень. За таких умов рішення щодо включення певної бюджетної програми до бюджету ухвалюється на рівні центрального уряду (чи федерації), а витрати на її фінансування повністю або частково перекладаються на бюджет нижчого рівня.

Проектуючи ідеї Е. Ліндаля, наведені в праці "Справедливість оподаткування" (1919) на рівень місцевих бюджетів та інтерпретуючи в ролі індивіда територіальні громади, можна припустити, що в сучасних умовах міжбюджетні відносини повинні будуватися на принципі справедливості оподаткування, котрий передбачає, що внесок кожного регіону (територіальної громади, суб'єкта федерації) у фінансування суспільного блага (формування дохідної частини центрального бюджету чи ВВП) має точно відповідати граничній вигоді суспільного блага для конкретного регіону [17, с. 495]. Рівновага в такій моделі "добровільного обміну" досягатиметься шляхом переговорів між центром і регіонами стосовно суми (переліку) податкових платежів, які залишатимуться в місцевих бюджетах, і тієї, котра перераховуватиметься до бюджету вищого рівня. При цьому треба зафіксувати розмір частки суспільного блага, що її отримає регіон від центру (оборона, судова влада, пенсійне забезпечення тощо).

Реалізація такого підходу на практиці в чистому вигляді малоймовірна у зв'язку зі значною диференціацією податкового потенціалу регіонів, але потреба в наданні регіонам більшої фінансової (бюджетної) самостійності давно назріла, на що вказує активізація відцентрових процесів у європейських країнах (наприклад, Великобританії, Італії, Іспанії) на тлі погіршення економічної ситуації у світі, котрі тривалий час мали латентний характер.

Враховуючи викладене, вважаємо, що надання більшої самостійності місцевим органам влади в ухваленні рішень стосовно формування й витрачання

бюджетних коштів сприятиме мінімізації зустрічних фінансових потоків між рівнями бюджетної системи, зміцненню державного устрою та територіальної цілісності, підвищенню рівня життя населення, забезпеченню рівного доступу громадян до гарантованих державою суспільних благ і послуг на всій території України, створенню умов для стійкого економічного розвитку окремих територій і країни загалом за рахунок формування конкурентного середовища та передання відповідальності на місцевий рівень.

Перспективами подальших досліджень у окресленому напрямі є визначення переліку завдань (обсягу функцій), які повинна розв'язувати центральна влада та котрі покладаються на органи місцевого самоврядування, а також законодавче закріплення видаткових повноважень, що фінансуватимуться за рахунок власних ресурсів місцевих бюджетів задля практичної реалізації бюджетної децентралізації в Україні.

Список використаних джерел

1. *Бланкарт Ш.* Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки / Ш. Бланкарт ; пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка ; передм. і наук. ред. В. М. Федосова. — К. : Либідь, 2000. — 654 с.

2. Бюджетна підтримка та податкове стимулювання національної економіки України : монографія / за ред. Л. Л. Тарангул. — Ірпінь ; К. : Фенікс, 2012. — 532 с.

3. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : у 6 т. Т. 5: Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування / Н.-д. фін. ін-т. — К., 2004. — 400 с.

4. Бюджетна система : підручник / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. — К. : ЦУЛ ; Т. : Екон. думка, 2012. — 871 с.

5. *Василик О. Д.* Бюджетна система України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. — К. : ЦУЛ, 2004. — 544 с.

6. Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ : у 4 т. Т. 1: Стабілізація державних фінансів у контексті стратегії реформ / ДННУ "Акад. фін. управління". — К., 2011. — 1016 с.

7. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка та ін. ; за ред. І. О. Луніної ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. — К., 2010. — 320 с.

8. *Єфименко Т. І.* Фіскальний простір антикризового регулювання : монографія / Т. І. Єфименко ; ДННУ "Акад. фін. управління". — К., 2012. — 332 с.

9. *Кравченко В. І.* Фінанси місцевих органів влади України. Основи теорії та практики / В. І. Кравченко ; Н.-д. фін. ін-т. — К., 1997. — 276 с.

10. *Павлюк К. В.* Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України / К. В. Павлюк ; Н.-д. фін. ін-т. — К., 2006. — 584 с.

11. *Пасічник Ю. В.* Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні / Ю. В. Пасічник. — Донецьк : ТОВ "Юго-Восток, ЛТД", 2005. — 642 с.

12. *Пилипів В.* До питання про федералізацію України: проблеми забезпечення бюджетної самодостатності регіонів / В. Пилипів // Економіка України. — 2011. — № 3. — С. 26—34.

13. Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon 4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

14. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку : в 3 т. Т. 1: Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації / за ред. А. І. Даниленка. — К. : Фенікс, 2008. — 468 с.

15. OECD Fiscal Decentralizaion Database [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.oecd.org/tax/federalism/.

16. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів : постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=356283&cat_id=355990.

17. *Чухно А. А.* Сучасні економічні теорії : підручник / А. А. Чухно, П. І. Юхименко, П. М. Леоненко ; за ред. А. А. Чухна. — К. : Знання, 2007. — 878 с.