

## ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах трансформаційного періоду економіки України важливою проблемою виступає покращення використання наявних інструментів державного регулювання, як держави в цілому (макрорівень), так і окремих її адміністративно-територіальних одиниць (мезорівень). Поряд з цим, важливим є посилення фінансової самостійності регіонів України, надання їм повноважень у сфері розрахунку міжбюджетних трансфертів. Регіональна бюджетна політика впливає на соціальний добробут населення країни. Саме тому виникає потреба вдосконалення механізмів державного регулювання бюджетних питань, а також запровадження чіткого розподілу функціональних обов'язків між центральною та регіональною владами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням покращення фінансової забезпеченості місцевих органів самоврядування присвячено праці таких вчених, як Н. Балдич [1], І. Луніна, І Щербини та інших вчених. Теоретичні засади і складові фінансового вирівнювання місцевих бюджетів висвітлюються у наукових доробках І. Клітенко [2], О. Ковалюк [3], Ю. Яценко та інших. В сучасних умовах виходу з фінансової кризи вищезгадані питання і проблеми залишаються актуальними і потребують свого подальшого вивчення, зокрема, пошуку ефективних механізмів вирівнювання місцевих бюджетів.

**Завдання дослідження** полягає в систематизації теоретичних засад фінансового вирівнювання місцевих бюджетів, у пошуку шляхів вдосконалення розрахунку міжбюджетних трансфертів та механізмів вирівнювання місцевих бюджетів.

**Виклад основного матеріалу.** Об'єктивна необхідність здійснення державою фінансового вирівнювання зумовлена наявністю різних фіскальних дисбалансів, спричинених дією природно-кліматичних, історичних, географічних, соціально-демографічних, економічних та багатьох інших факторів. Характерні аспекти механізму фінансового вирівнювання визначаються особливостями територіальної організації влади, чинної бюджетно-податкової системи та ступенем її централізації. У зв'язку з впливом різних ендогенних і екзогенних факторів, механізм фінансового вирівнювання зазнає постійних змін і потребує відповідних заходів щодо його ефективного функціонування і використання у динамічно змінюваних умовах. Цього неможливо досягти без удосконалення механізмів формування дохідної і видаткової частин місцевого бюджету.

Як зазначив О.М. Ковалюк щодо теоретичного обґрунтування суті механізму фінансового вирівнювання: «чітке розуміння його структури, місця і мети окремих елементів має непересічне значення, оскільки може сприяти визначенню слабких ланок у цьому механізмі, а отже, і шляхів їхнього зміцнення, посилення їхньої позитивної дії тощо» [3, с. 59].

Н.І. Балдич визначає механізм фінансового вирівнювання як сукупність засобів регулювання відносин з приводу розподілу, перерозподілу та використання частини виробленого ВВП, спрямованих на скорочення міжтериторіальних фіскальних диспропорцій. На його думку, це здійснюється з метою фінансового забезпечення і фінансового регулювання соціально-економічного розвитку територій країни [1, с. 131].

На нашу думку, доцільно визначати фінансове вирівнювання як складову бюджетної системи, а саме як процес приведення у відповідність витрат бюджетів (за економічною та функціональною класифікацією) до гарантованого державою

мінімального рівня соціальних послуг на душу населення та ліквідацію значних диспропорцій щодо здійснення видатків у розрізі окремих територій.

В сучасних умовах трансформаційних процесів важливим є приведення у відповідність рівня видатків кожного окремого місцевого бюджету на душу населення до середнього рівня, який склався в цілому по країні. Для того, щоб мінімізувати такі відхилення і використовується механізм фінансового вирівнювання.

Американський економічний журнал «Working paper» розглядає фінансове (фіскальне) вирівнювання у загальному вигляді – «це передача фінансових ресурсів між юрисдикціями з метою відшкодування відмінностей у справлянні дохідного потенціалу або у вартості надання суспільних послуг. При цьому, головним завданням є надання можливості субнаціональним урядам забезпечувати своїх громадян приблизно однаковими наборами суспільних послуг при приблизно однаковому податковому тягарі» [4]. Дане твердження враховує необхідність соціальної справедливості, таке трактування поняття фінансового вирівнювання враховує соціальний аспект (податкоспроможність кожного окремого громадянина держави).

За дослідженнями зарубіжних вчених, Україна відноситься до країн з централізованою системою фінансового забезпечення місцевих бюджетів, а це означає, що розподіл повноважень здійснюється на державному рівні. Якщо порівнювати Україну з іншими унітарними європейськими державами, то вона характеризується як країна з низьким рівнем таких показників, як частки доходів від операцій з капіталом у загальному обсязі доходів без урахування грантів, частки неподаткових надходжень у загальному обсязі поточних доходів, частки податків на майно у податкових надходженнях, частки доходів від підприємницької діяльності та власності в структурі неподаткових надходжень [3, с.58].

Дослідження вищезгаданих науковців і практиків дають можливість встановити, що система фінансового забезпечення в Україні знаходиться на стадії свого становлення і потребує розробки ефективних механізмів її формування. Для розвитку і зміцнення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні доцільно:

- формувати два види бюджетів на місцевому рівні: бюджети місцевих державних адміністрацій як складову частину державного бюджету та бюджети місцевого самоврядування як бюджети територіальних громад, районних та обласних бюджетів органів місцевого самоврядування;
- розвинути муніципальні запозичення у формі банківських кредитів та облігаційних позик, збільшити неподаткові доходи, доходи від операцій з капіталом;
- формувати територіальну громаду як первинну адміністративну одиницю з метою поліпшення організації системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні.

Фінансове вирівнювання може здійснюватися специфічними інструментами: дотаціями і міжбюджетними трансфертами. При побудові та застосуванні таких інструментів використовуються фінансові показники, нормативи, ліміти. Показники характеризують кількісну та якісну сторони соціально-економічних явищ і процесів країни. До них включаються прогнозовані та фактичні обсяги доходів і видатків бюджетів, обсяг видатків на фінансування окремих повноважень, кількість споживачів суспільних послуг, працівників бюджетної сфери, бюджетних установ, показники їх оснащення (кількість лікарняних ліжок, місць у закладах культури, спорту тощо), податкоспроможність і т. ін.

Вітчизняні науковці і практики сфери фінансового забезпечення знаходяться у стані пошуку ефективного діючого механізму вирівнювання обсягів місцевих бюджетів. Комітет Верховної Ради України з бюджету ввів у використання математичну формулу для розрахунку обсягу дотацій місцевого бюджету, які виступають важливим інструментом бюджетного вирівнювання [5]. Зазначена формула має такий вигляд:

$$G_i = (E / P - R / P_x * F_{ci}) * P_i, \text{ де}$$

$G_i$  – дотація місцевому бюджету (+), кошти передані (-);

$E/P$  – середні по місцевим бюджетам району видатки на душу населення

$R/P_x$  – середні по місцевим бюджетам району доходи на душу населення;

$P_i$  – населення відповідної місцевої Ради;

$F_{ci}$  – відносна податкоздатність кожної місцевої Ради у вигляді коефіцієнту, який показує, як доходи населення кожної місцевої Ради відносяться до показника середніх доходів на душу населення в цілому по місцевим Радам.

Дану формулу фінансового вирівнювання можна вважати недосконалою і такою, що потребує подальшого дослідження в частині її підкріплення відповідним і належним теоретико-практичним і методологічним обґрунтуванням. І тому постановою Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2011 р. N 992 затверджено: обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету, що надається бюджету Автономної Республіки Крим, обласному бюджету, зведеному бюджету м. Києва та Севастополя, міста республіканського значення Автономної Республіки Крим і обласного значення, району, або коштів, що передаються з таких бюджетів до державного бюджету (Т), визначається за загальним фондом місцевого бюджету як різниця між розрахунковим показником обсягу видатків (V) та розрахунковим обсягом доходів (кошика доходів), закріплених за відповідними місцевими бюджетами (D), розрахованим у порядку, передбаченому законодавством, із застосуванням коефіцієнта вирівнювання альфа ( $\alpha$ ) за такою формулою [6]:

$$T = \alpha (V - D).$$

У Бюджетному кодексі передбачено, що коефіцієнт вирівнювання може визначатися в межах від 0,6 до одиниці. Коли значення коефіцієнта «альфа» встановлено на рівні одиниці, формула передбачає повне вирівнювання у групі місцевих бюджетів. Усі місцеві бюджети в цьому випадку є або одержувачами трансфертів, або донорами коштів для державного бюджету. При значенні «альфа», меншому за одиницю, обсяг як позитивних трансфертів (з держбюджету), так і негативних трансфертів (до держбюджету) в цьому конкретному випадку скорочується на 20 відсотків. Однак, оскільки обсяг позитивних трансфертів більший за обсяг негативних, загальна сума фінансування місцевих бюджетів скорочується, а доходи держбюджету відповідно збільшуються.

Чинний на сьогодні Бюджетний кодекс має багато недоліків в частині здійснення фінансового забезпечення. Необхідні зміни щодо побудови чіткої структури і видів міжбюджетних трансфертів. Очевидною є доцільність розробки та введення в дію закону «Про фінансове (фіскальне) вирівнювання», яким будуть визначені організаційно-методологічні підходи до обчислення обсягів таких трансфертів.

**Висновок.** Отже, бюджетна система України потребує детального перегляду організаційно-правових засад здійснення фінансового забезпечення, а також внесення значних змін у чинні нормативно-правові акти та запровадження нових форм фінансового вирівнювання. Потребують вдосконалення складові механізми фінансового вирівнювання у сторону розширення різноманітності засобів вирівнювання фіскальних дисбалансів.

Враховуючи існуючий зарубіжний досвід, одним із шляхів покращення фінансового забезпечення місцевих бюджетів може виступити створення спеціальних бюджетних фондів фінансового вирівнювання територій. Перерозподіл доходів між бюджетами одного рівня доцільно здійснювати з урахуванням податкової спроможності територій та мінімального рівня, до якого повинні вирівнюватись фінансові можливості цих територій. Саме тому виникає необхідність визначення обґрунтованого нормативу бюджетної забезпеченості кожної області, району, міста з урахуванням їх економічного, соціального, природного й екологічного стану. Визначення таких показників дасть змогу

визначити реальний розмір фінансових ресурсів для задоволення необхідних потреб регіонів, а також значно вдосконалити функціонування механізму фінансового вирівнювання місцевих бюджетів.

На вирішення цих завдань і повинні спрямовуватися подальші дослідження організаційно-правових і нормативних основ механізму фінансового вирівнювання на загальнодержавному та регіональному рівнях управління.

**Анотація**

У статті розглянуто теоретичні засади фінансового вирівнювання місцевих бюджетів і заходи щодо зміцнення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано розрахунок міжбюджетних трансфертів для адміністративно-територіальної одиниці бюджетної системи України. Окреслено шляхи покращення фінансового забезпечення місцевих бюджетів

**Ключові слова:** доходи і видатки місцевого бюджету, фінансове вирівнювання місцевих бюджетів, розрахунок міжбюджетних трансфертів, державне регулювання.

**Аннотация**

В статье рассмотрены теоретические основы финансового выравнивания местных бюджетов и меры по укреплению системы финансового обеспечения местного самоуправления в Украине. Проанализированы методы расчета межбюджетных трансфертов для административно-территориальной единицы бюджетной системы Украины. Определены пути улучшения финансового обеспечения местных бюджетов.

**Ключевые слова:** доходы и расходы местного бюджета, финансовое выравнивание местных бюджетов, расчет межбюджетных трансфертов, государственное регулирование.

**Annotation**

The article reviews the theoretical basis of financial equalization of local budgets and measures to strengthen financial systems of local government in Ukraine. Analysis of the calculation of intergovernmental transfers to local government area of the budget system of Ukraine. The ways of improving the financial security of local budgets.

**Keywords:** income and expenditures of local budgets, financial equalization of local budgets, the calculation of intergovernmental transfers, state regulation.

**Список використаних джерел:**

1. Балдич Н. І. Механізм фінансового вирівнювання місцевих бюджетів: сутність, структура, функції / Н. І. Балдич // Державне управління: теорія та практика / НАДУ (Київ). - 2009. - № 1. - с. 126–132.
2. Клітенко І. Ю. Запозичення до місцевих бюджетів / І. Ю. Клітенко// Казна. - 2010. - №4.- с.31 - 32.
3. Ковалюк О. М. Методологічні основи фінансового механізму / О. М. Ковалюк // Фінанси України. – 2003. – № 4. – С. 51–59.

4. Fiscal equalization in OECD countries. Working paper №4. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://web.worldbank.org>
  5. Офіційна сторінка комітету Верховної Ради України з питань бюджету. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/doccatalog/list?currDir=45077>
- Постанова Кабінету Міністрів України №1149 29.12.2011 Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kodeksy.com.ua/norm\\_akt/source-КМУ/type-Постанова/1149-08.12.2010](http://www.kodeksy.com.ua/norm_akt/source-КМУ/type-Постанова/1149-08.12.2010)