

## МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ В УКРАЇНІ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

**Анотація.** У статті розглянуто сучасний стан міжбюджетних відносин в Україні. Досліджено механізми та складові міжбюджетних відносин. Проаналізовано основні проблеми сучасних міжбюджетних відносин в Україні.

**Ключові слова:** міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, бюджет, бюджетна система, місцевий бюджет, Державний бюджет, доходи.

**Summary.** In the article the modern state of interbudgetary relations is considered in Ukraine. Mechanisms and constituents of interbudgetary relations are investigational. The basic problems of modern interbudgetary relations are analysed in Ukraine.

**Key words:** interbudgetary relations, interbudgetary transfer, budget, budgetary system, local budget, the State budget, fiscal revenue.

**Постановка проблеми.** Обмін засобами між бюджетами у виді міжбюджетних трансфертів обумовлений нерівновагою в розподілі податків і відповідальності відносно їх використання між органами влади різних рівнів. Результати виконаного дослідження показали, що розміри трансфертів у багатьох випадках визначаються без урахування реальних можливостей і потреб регіонів.

Проблема фінансового забезпечення розвитку територій стоїть фактично перед усіма країнами. Суть її в тому, що територіально-адміністративні утворення мають неоднаковий природний і фінансовий потенціали (зокрема податкову базу). Фінансові проблеми регіонів розв'язуються шляхом реформування усієї системи місцевих бюджетів і міжбюджетних стосунків. Метою такого реформування є створення надійної, раціональної системи фінансових стосунків між різними рівнями держави.

Ефективне функціонування органів місцевого самоврядування передбачає їх широку автономію (децентралізацію) в межах своєї компетенції, порядку її здійснення і необхідних для цього засобів. Як відзначається в Європейській хартії місцевого самоврядування, яку ратифікувала і Україна, «органи місцевого самоврядування мають право у рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Об'єм фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повинен відповідати функціям, передбаченим конституцією або законом».

Протягом останніх двох десятиріч як розвинуті країни, так і країни, що розвиваються, виявляють глибоке зацікавлення впровадженням децентралізації управління. У західних країнах децентралізація є ефективним інструментом, що застосовується для реорганізації уряду в напрямі надання державних послуг найбільш ефективним способом. Країни, що розвиваються, переходять до децентралізації управління з метою позбутися неефективності та неeko-

номічності надання державних послуг, макроекономічної нестабільності, а також щоб прискорити процес економічного зростання.

Розрізняють дві основні моделі міжбюджетних відносин: централізовану та децентралізовану. Централізована модель, що характерна для соціалістичних країн, веде до зосередження управління в одних руках, тим самим спричинює нехтування інтересами окремих громадян і соціальних груп. Але така модель містить і позитивні риси: єдність організації управління, підвищення організувальної здатності командної економіки, спрямування фінансових ресурсів на прискорення досягнення встановлених цілей [1, с. 21].

Децентралізована модель міжбюджетних відносин є ознакою економічного розвитку держави на демократичних засадах, сприяє розвитку і стійкості інститутів ринкової економіки, має певні принципи: невтручання держави в бюджетний процес муніципалітетів і регіонів; чітке розмежування видаткових повноважень між різними рівнями управління; цілеспрямований розвиток фінансової автономії місцевого самоврядування; незалежність від форми державного устрою. Така модель характерна для більшості розвинутих країн світу, але вона також має низку недоліків, одним із яких є ускладнення координації дій уряду для досягнення макроекономічних цілей і забезпечення балансу фінансових можливостей у державі [2].

Узагальнюючи систему формування місцевих фінансів, можна виокремити низку проблем, вирішення яких стримує загальний процес реформування системи міжбюджетних відносин, а саме:

- формування місцевих бюджетів відбувається на недосконалій податковій базі;
- трансферти та передані доходи залишаються вагомим джерелом формування доходів місцевих бюджетів;
- місцеві податки і збори є занадто малими, щоб відігравати певну роль у доходах, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Успіх реформування в напрямі фіскальної децентралізації тісно пов'язаний з розподілом відповідальності в державному секторі за територіальними органами влади. Скрізь у світі відомі загальні засади побудови децентралізованої системи міжбюджетних відносин, а саме: розподіл повноважень для здійснення урядових функцій та надання бюджетних послуг, а також повноважень з отримання доходів, побудова системи міжбюджетних трансфертів та здатність місцевих урядів брати позики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема реформування системи міжбюджетних відносин є предметом постійних наукових досліджень теоретиків та розробок практиків. Серед усього загалу наукових праць, присвячених питанням трансфертних платежів саме у бюджетній системі, варто виокремити роботи В. В. Зайчикової, І. О. Луніної, О. А. Музики-Стефанчук, С. В. Слухая, О. О. Сунцової. Предметом досліджень авторів є система міжбюджетних відносин, надання міжбюджетних трансфертів і бюджетне вирівнювання, аналіз зарубіжного досвіду функціонування системи місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин з метою вивчення можливостей його імплементації в реалії України.

**Метою статті** є окреслення нових методологічних засад з розбудови механізму міжбюджетних відносин, що враховували б не тільки об'єктивні економічні умови, а й низку суб'єктивних чинників у системі формування трансфертних платежів.

**Виклад основного матеріалу.** Необхідність застосування міжбюджетних трансфертів впливає з того, що в системі державних фінансів, при цьому розподілі податків і функцій між рівнями держави, виникає вертикальний і горизонтальний дисбаланси, які можуть бути здолані лише переданням коштів від державного бюджету до бюджетів нижчого рівня. Поняття фінансової самостійності регіонів визначається показником власних надходжень до бюджетів територіальних громад, які знаходяться на їх територіях, і можливістю за рахунок цих надходжень здійснювати на місцях політику, спрямовану на соціально-економічне зростання адміністративно-територіальної одиниці. Склад прибутків, які закріплюються за місцевими бюджетами і бюджетами місцевого самоврядування, визначається статтями 64, 66, 69 Бюджетного кодексу України [3]. Нормативно-правова база міжбюджетних стосунків в Україні упродовж багатьох років випробувала значну трансформацію. Зокрема, 1 липня 2004 року був схвалений Закон України «Про міжбюджетні стосунки між районним бюджетом і бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань». Цим Законом був зроблений важливий крок — законодавчо забезпечена подальша децентралізація бюджетної системи.

З метою подолання недостатності власних коштів місцевих бюджетів для забезпечення повноважень застосовуються методи бюджетного регулювання. Цей механізм дає можливість оперативно реагувати на брак власних коштів і в той же час не позбавляє місцеву владу ініціативи відносно мобілізації надходжень, активізації виробничої ініціативи відносно залучення додаткових джерел надходжень. «Вирівнювання фінансових можливостей місцевих бюджетів, безумовно, є необхідним як для виконання соціальних зобов'язань держави, так і для попередження процесів неефективного міжрегіонального переміщення капіталу, праці, інших чинників виробництва» [4]. Тепер слід зазначити, що бюджетна регуляція є такою, що стосується усієї системи вирівнювання фінансових можливостей місцевих бюджетів: «Фінансове вирівнювання є ширшим поняттям і може здійснюватися не лише в межах бюджету — є ще засоби, які прямують від міжнародних фінансово-кредитних установ на (місцевий) розвиток» [5]. Тому реальний стан справ відносно потреб в засобах місцевих громад можна оцінити тільки на основі аналізу усієї сукупності фінансових джерел, які поступають до місцевих бюджетів.

Потреба в додаткових трансфертних платежах об'єктивно зумовлена в бюджетній системі будь-якої країни. Вона залежить від коливань економічної кон'юнктури, принципів побудови бюджетної системи, ієрархії управління й адміністративно-територіального розподілу країни. Така ситуація викликана дією різних чинників: різним податковим потенціалом, фіскальною нерівністю окремих територіальних одиниць, недоліками визначення бюджетних потреб. Як правило, у стабільній системі ці недоліки можуть автоматично усуватися ініціативністю місцевої влади відносно активізації господарської діяльності і, відповідно, сприяти формуванню інших джерел прибутків. Проте місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в Україні не мають таких прав.

По-перше, в бюджетній системі України не відбулася справжня децентралізація, яка передбачала б існування автономних прибуткових джерел кожної ланки управління. По-друге, чинне законодавство нормує суб'єктивізм із розподілу міжбюджетних трансфертів, який проявляється в існуванні різних механізмів надання міжбюджетних трансфертів відповідно до різних типів місцевих бюджетів. Прямі стосунки, які допускають тільки двох агентів, — «держава» і «регіон», встановлені між бюджетами держави, з одного боку, та АР Крим, областей, районів, м. Києва, м. Севастополя, міст обласного значення (у частині лише дотацій вирівнювання) — з другого. Зате опосередковані стосунки між бюджетами збережені на лінії «держава — місто районного значення, селище, село та їх об'єднання», роз-

поділ міжбюджетних трансфертів між бюджетами місцевого самоврядування на основі затвердженої формули [6] здійснюється районною адміністрацією, перевіряється обласною адміністрацією і затверджується районною радою. Такий механізм є виправданим, проте усуває органи місцевого самоврядування базового рівня та їх представницькі органи від можливості впливати на рішення відносно об'ємів необхідних трансфертів.

До складу міжбюджетних трансфертів, які надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам, згідно зі статтею 97 Бюджетного кодексу України, відносяться: дотація вирівнювання бюджету окремих територіально-адміністративних одиниць, субвенція на здійснення програм соціального захисту, субвенція на компенсацію втрат прибутків бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень в результаті надання пільг, встановлених державою, субвенція на виконання інвестиційних проектів та інші субвенції.

Бюджетний кодекс не визначає поняття «дотація». З практики дотація є ефективним методом бюджетної регуляції, що визначає річну фіксовану суму коштів, яка виділена з бюджету вищого рівня на безповоротній основі для того, щоб збалансувати бюджет нижчого рівня у випадках перевищення його витрат над прибутками строком на 1 рік.

Система нецільових міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам прямує на вирівнювання бюджетної забезпеченості бюджетів місцевого самоврядування. У разі, якщо місто або район мають перевищення прибутків над плановими витратами, здійснюється трансферт (виключення) до державного бюджету, об'єм якого визначається за допомогою тієї ж формули, яка застосовується для обрахування міжбюджетних трансфертів.

У державному бюджеті України затверджений об'єм дотацій вирівнювання і субвенцій окремо для кожного місцевого бюджету, а також засобів, які передаються державному бюджету України з місцевих бюджетів, якщо для цього є вагомі причини.

Дотації вирівнювання визначаються як перевищення об'єму витрат над загальним кошиком прибутків місцевого самоврядування.

На дотації вирівнювання в 2012 році з державного бюджету місцевим бюджетам перераховано засобів у сумі 51649,9 млн. грн., що на 18,4 відсотка, або на 8020,0 млн. грн., більше, ніж в 2011 році. На субвенції і додаткові дотації в 2012 році було перераховано 74179,0 млн. грн., що на 43,6 відсотка, або на 22539,7 млн. грн., більше, ніж в 2011 році [7]. Останніми роками всі регіони України отримували дотації, частка яких у доходах місцевих бюджетів становила 46,3 % у 2008 році і зросла до 48,8 % у 2010 році, 52,3 % у 2011 році. У 2012 році очікується 54,4 %, а за прогнозами на 2013 рік — 52 %.

Тотальна дотаційність місцевих бюджетів України ставить під сумнів ефективність чинної системи фінансового вирівнювання. Відтак можна зробити висновок, що побудована вона за розподільчою схемою, в якій незрозумілими залишаються питання визначення «регіонів-донорів» та «регіонів-реципієнтів».

По суті, держава вилучає значну частку доходів, зібраних у регіонах, а потім частину з них розподіляє між бюджетами. Така система створює значні антистимули для розвитку економіки регіонів і не виконує завдань фінансового вирівнювання.

Кошик прибутків бюджетів місцевого самоврядування — це податки і збори (обов'язкові платежі), які закріплюються Бюджетним кодексом України на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування і враховуються при визначенні об'ємів міжбюджетних трансфертів.

Згідно із Бюджетним кодексом (ст. 98) розподіл об'ємів міжбюджетних трансфертів визначається на основі формули, яка повинна затверджуватися Кабінетом Міністрів України і враховувати такі параметри:

1. Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості і коефіцієнти, які коригують, до них.
2. Кількість жителів і кількість споживачів соціальних послуг.
3. Індекс відносної податкоспроможності відповідного міста або району.
4. Прогнозний показник кошику прибутків бюджетів місцевого самоврядування для бюджетів Києва, Севастополя і міст обласного значення.
5. Коефіцієнт вирівнювання (він прийнятий від 0,6 до 1,0).

Об'єм кошику прибутків відповідного бюджету визначається з урахуванням індексу податкоспроможності бюджетів міст і районів на основі даних про фактичне виконання відповідного бюджету за три останні бюджетні періоди (роки). Індекс відносної податкоспроможності є коефіцієнтом, який визначає рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці порівняно з аналогічним середнім показником по Україні з розрахунку на 1 жителя. Ці індекси не можуть змінюватися або переглядатися частіше, ніж раз в три роки.

У той же час міжбюджетні трансферти можуть існувати і між місцевими бюджетами. Так, міста Київ, Севастополь, міста обласного підпорядкування і районні ради можуть передбачати у відповідних бюджетах дотації вирівнювання бюджетам районів в містах, бюджетам сіл, селищ міського типу, містам районного значення, а також кошти, які передаються із цих бюджетів.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим і відповідні Ради можуть передбачати в інших бюджетах такі види міжбюджетних трансфертів:

1. Субвенції на утримання об'єктів загального користування або ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів загального користування.

2. Субвенції на виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ міського типу, міст і об'єднань.

3. Субвенції на виконання інвестиційних проектів.

4. Інші субвенції.

Субвенції на виконання власних повноважень територіальних громад можуть передбачатися у складі їх бюджетів у разі, коли інший орган державної влади може виконати цю функцію ефективніше від них.

Субвенція з державного бюджету на виконання інвестиційних проектів надається бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетами для подальшого розподілу цими бюджетами коштів нижчестоячим бюджетами.

Субвенції для виконання інвестиційних проектів надаються органам місцевого самоврядування на умовах конкуренції і передбачають їх фінансову участь в здійсненні програми або проекту.

При наданні цієї субвенції перевагу в її отриманні мають органи місцевого самоврядування, в яких середньорічний об'єм витрат на утримання бюджетних установ за три останні бюджетні періоди був менше об'єму, визначеного відповідно до фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. Основні напрями надання субвенції визначає Кабінет Міністрів України, а об'єм субвенцій на наступний бюджетний період визначається Законом України «Про державний бюджет на відповідний рік».

В Україні, як і в більшості країн світу, бюджетний рік співпадає з календарним. Проте існують і виключення. Так, бюджетний рік в Канаді і Японії починається 1 квітня, в Італії і Норвегії — 1 липня, у Сполучених Штатах Америки — 1 жовтня.

**Висновки.** На нашу думку, особливо важливим завданням, яке стоїть на сьогодні перед центральною владою, є проведення реформи місцевого самоврядування. Саме вона повинна забезпечити децентралізацію, делегування повноважень з центру регіонам, закріплення за ними достатньої кількості джерел власних фінансових надходжень, головну частину яких повинна забезпечити оновлена система місцевого самоврядування.

Для формування нових міжбюджетних відносин в Україні необхідно враховувати такі напрями їх вдосконалення [8, с. 187].

— чітке розмежування повноважень між центром, регіонами та місцевим самоврядуванням у бюджетній сфері, що сприятиме подальшому розвитку взаємодії різних рівнів бюджету;

— розмежування доходів і видатків між бюджетами має бути здійснене таким чином, щоб

забезпечити відповідність між видатками, покладеними на кожний бюджет, і необхідними для їх фінансування прибутковими джерелами;

— збільшення прав і посилення відповідальності регіонів щодо реалізації фінансово-економічної політики, що сприятиме розвитку бюджетної дисципліни та посилить зваженість рішень, які приймаються;

— жорстке регламентування міжбюджетного перерозподілу фінансових ресурсів, особливо щодо вилучення профіцитного результату на користь вищого бюджету. Це сприятиме більш чіткому застосуванню наявних коштів, контролю за витрачанням коштів та ефективним їх використанням;

— нормативно-правове забезпечення організації міжбюджетних відносин, причому незмінним воно має бути хоча б у середньостроковій перспективі (3–5 років), що сприятиме стабільності і прозорості у формуванні бюджетів усіх рівнів.

### Література

1. Саямон-Міхеєва К. Д. Міжбюджетні відносини як фінансовий механізм держави / К. Д. Саямон-Міхеєва // Економіка. Фінанси. Право. — 2009. — № 3. — С. 19–25.

2. Голишевська Л. В. Міжбюджетні відносини та напрями їх вдосконалення [Електронний ресурс] / Л. В. Голишевська, К. Д. Єльцова. — Режим доступу : [http://www.rusnauka.com/10\\_NPE\\_2010/Economics/62491.doc.htm](http://www.rusnauka.com/10_NPE_2010/Economics/62491.doc.htm).

3. Бюджетний кодекс України : Закон України № 2456-VI від 8 липня 2010 р., зі змінами і допов. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.

4. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І. О. Луніна. — К. : Наук. думка, 2006. — С. 398.

5. Музика-Стефанчук О. А. Міжбюджетні відносини та міжбюджетні трансферти: світовий досвід / О. А. Музика-Стефанчук // Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. — К. : Правова єдність, 2009. — С. 98.

6. Деякі питання розподілу об'єму міжбюджетних трансфертів : Постанова Кабінету Міністрів України № 1149 від 8 грудня 2010 р., зі змінами [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-in/laws/main.cgi?nreg=1149-2010-%EF>.

7. Інформація про стан виконання Державного бюджету України за січень-грудень 2012 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=364385&cat\\_id=77440](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=364385&cat_id=77440).

8. Семенова О. Ю. Організаційно-правове забезпечення міжбюджетних відносин в Україні / О. Ю. Семенова // Держава та регіони. Серія «Державне управління». — 2007. — № 4. — С. 196–200.