

УДК 347.1

*Г. Я. Наконечна*  
кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін  
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

*І. О. Пряміцина*  
студентка IV курсу юридичного факультету  
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

## СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Бюджет є провідною ланкою фінансової системи, бере активну участь у створенні фінансових ресурсів держави, завдяки яким забезпечується її існування. Головне призначення бюджету полягає в урівноваженні інтересів всіх суб'єктів суспільства, оскільки він є сферою зіткнення економіки та політики, невід'ємною складовою частиною соціально-економічного розвитку суспільства, у ньому сконцентровані інтереси держави, суб'єктів господарювання та населення. Система міжбюджетних відносин, що існує на сьогодні в Україні, формується не завжди послідовно та раціонально, і це викликає дискусії щодо її вдосконалення на всіх рівнях влади.

Міжбюджетні відносини мають відповідати сучасним умовам функціонування держави, а саме в тій частині, що стосується відносин між державою та органами місцевого самоврядування щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання власних і делегованих функцій. Зокрема, дискусійним є питання децентралізації бюджетної системи України, адже фінансова децентралізація є основою незалежності, життєздатності органів місцевої влади, яка дає їм можливість вирішувати важливі питання місцевого значення.

Теоретичною основою для написання статті стали наукові праці М. Артус [1], І. Луніної, С. Кареліна [2], Т. Далевської [3], Г. Возняк [4], Т. Ставерської, І. Шевчук [5].

**Метою** нашої роботи є аналіз сучасного стану та дослідження перспективи розвитку міжбюджетних відносин в Україні.

За наявного розподілу податків і функцій між рівнями держави спостерігається виникнення вертикальних і горизонтальних дисбалансів, які зумовлюють необхідність регулювання міжбюджетних відносин у системі державних фінансів. Їх можна подолати лише передачею коштів від державного бюджету до бюджетів нижчого рівня.

З прийняттям Бюджетного кодексу (далі – БК) в Україні [6] було проведено реформування міжбюджетних відносин, суть якого полягала в чіткому розмежуванні повноважень між учасниками бюджетного процесу, закріпленні відповідних доходних джерел фінансування видатків на

довготривалій стабільній основі та застосуванні єдиних формульних підходів при визначенні міжбюджетних трансфертів, що сприяло впровадженню принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в бюджетний процес.

Для ліквідації розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій на основі економічно обґрунтованого забезпечення місцевих органів самоврядування відповідними обсягами фінансових ресурсів в межах прийнятого фінансового плану здійснюється регулювання міжбюджетних відносин – щорічний плановий перерозподіл загальнодержавних централізованих фінансових ресурсів між ланками бюджетної системи [1]. Метою такого регулювання є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за окремими бюджетами, і фінансовими ресурсами, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. Регулювання міжбюджетних відносин здійснюється кожним представницьким органом щодо бюджетів нижчого рівня.

До 2015 року в Україні діяла система міжбюджетних відносин, заснована на централізованій моделі бюджетного федералізму. Централізація фіскальних функцій держави обмежувала місцеві органи влади в реалізації основних функцій управління бюджетним процесом на місцях. Це проявлялося в їхній залежності від державного бюджету внаслідок збереження пріоритетності нормативного методу розподілу бюджетних коштів і високої частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів, що негативно впливало на розвиток міжбюджетних відносин у ринковій економіці. З 2015 р. у результаті змін у бюджетному та податковому законодавстві вперше за часів незалежності зроблено спробу децентралізувати систему міжбюджетних відносин. 28 грудня 2014 р. був ухвалений Закон про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин, який повинен був сприяти бюджетній децентралізації. При цьому виникають сумніви щодо прийнятих змін: чи принесли вони учасникам бюджетного процесу на місцевому рівні самостійність?

В цілому основні напрями реформи зводяться до таких пунктів:

1) забезпечення бюджетної незалежності та фінансової самостійності місцевих бюджетів;

2) стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад;

3) закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів і розширення дохідної бази місцевих бюджетів;

4) децентралізація видаткових повноважень і чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності;

5) надання нових видів трансфертів і посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях;

6) визначення нового механізму бюджетного регулювання та вирівнювання.

Проаналізувавши особливості міжбюджетних відносин в новій редакції БК України, можна дійти до висновку, що прийняті зміни суттєво зменшили дохідну базу бюджетів місцевого самоврядування внаслідок перерозподілу на користь державного бюджету надходжень від одного з найбільш стабільних джерел доходів – податку на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО). На думку більшості експертів, таке значне зменшення надходжень від ПДФО не зможуть компенсувати передані на місцевий рівень ні акцизний податок з роздрібною торгівлі, ні 10% з податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки, ні розширення податкової бази податку на нерухомість, ні екологічний податок.

Крім того, не враховано норми щодо закріплення обсягу бюджету розвитку в розмірі не менше 10% від доходів загального фонду відповідного місцевого бюджету (ст. 71 БК України). Фактично тепер в місцевих бюджетах зникнуть бюджети розвитку, оскільки найбільш дохідні джерела (зокрема, єдиний податок) переведено до загального фонду, а компенсаційні механізми вилучено з опублікованої редакції змін до БК України. Така ситуація ставить під загрозу розвиток територіальних громад, який був одним із головних завдань реформи бюджетної децентралізації.

На практиці наявні норми, які передбачають бюджетну децентралізацію, погіршують ситуацію з формуванням дохідної частини бюджетів місцевого самоврядування внаслідок передачі на базовий рівень фінансування заходів щодо окремих державних програм (ст. 91 БК України), хоча в проекті уряду було передбачено їх фінансування з обласних бюджетів. У результаті такого підходу знов виникає ситуація, коли є зобов'язання, але відсутній фінансовий ресурс.

Тепер щодо позитивних змін, однією з яких є передача на місцевий рівень нових податків. Так, на місця з державного бюджету передано 100% плати за надання адміністративних послуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток під-

приємств приватного сектору економіки. Джерела наповнення місцевих бюджетів розширено завдяки запровадженню акцизного податку з реалізації роздрібною торгівлі підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 5% вартості реалізованого товару. База оподаткування розширюється також через стягнення податку на нерухомість і з комерційного (нежитлового) майна та транспортного податку на автомобілі з великим об'ємом двигуна. До місцевих бюджетів відтепер зараховуватиметься 80% екологічного податку замість 35%. Бюджети об'єднаних громад будуть прирівняні до бюджетів міст обласного значення і районів, а отже, крім зазначених податків, одержуватимуть ще й 60% ПДФО, а також інші доходи.

На думку експертів, це створюватиме підґрунтя для сталого економічного розвитку та зростання, сприятиме виконанню місцевих бюджетів; відбуватимуться зміни в частині застосування принципу вирівнювання бюджету за доходами, а не за видатками. Розмежування доходів і видатків між бюджетами різних рівнів є важливим елементом бюджетного регулювання. Але, проведене на єдиних засадах для бюджетів відповідного рівня, воно не дає змоги збалансувати абсолютно всі бюджети. Причиною цього є значні відмінності у формуванні доходів та у складі й обсягах видатків бюджетів територіальних одиниць, які мають об'єктивний характер і спричинені:

1) різноманітністю природно-кліматичних умов;

2) економічним розвитком територій та їх спеціалізацією;

3) екологічним станом територій;

4) адміністративно-територіальними особливостями, зокрема розташуванням адміністративних центрів і населених пунктів;

5) демографічними особливостями (кількість населення, його віковий склад, кількість споживачів соціальних послуг, рівень освіти тощо);

6) станом соціальної, побутової, транспортної, фінансової інфраструктури та їх розвитком.

Вплив цих та багатьох інших факторів визначає:

1) різну вартість послуг, які надають місцеві органи в межах адміністративно-територіальних одиниць;

2) різний податковий потенціал, який безпосередньо впливає на формування дохідної бази місцевих бюджетів;

3) неоднакову потребу в коштах, що спрямовуються на підтримку соціально незахищених верств населення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери тощо.

Розмежування та закріплення джерел мобілізації доходів державного та місцевих бюджетів насамперед стосується закріплення податків

і зборів за конкретними місцевими бюджетами. Воно ґрунтується на розмежуванні функцій держави між різними рівнями влади: з центрального бюджету фінансуються видатки загальнодержавного характеру, з відповідних місцевих бюджетів – видатки регіонального призначення. При цьому можуть застосовуватись два підходи: розподіл за територіальною ознакою та розподіл залежно від відомчого підпорядкування.

Розмежування доходів може проводитися на основі двох методів. Перший – це закріплення доходів за кожним бюджетом у повній сумі або за твердо фіксованими нормативами в умовах автономності кожного бюджету. Другий метод полягає у встановленні системи бюджетного регулювання в умовах єдності бюджету, тобто у проведенні відрахувань до бюджетів нижчих рівнів, виходячи з їхніх потреб. У такому разі всі доходи місцевих бюджетів поділяються на власні та закріплені. Саме такий метод використовується в Україні.

Система міжбюджетного розподілу доходів доповнюється їх бюджетним регулюванням. У бюджетній практиці України застосовуються такі методи бюджетного регулювання:

1) метод відсоткових відрахувань від територіальних надходжень загальнодержавних податків і зборів за нормативами, що встановлюються щорічно радою вищого рівня у своєму законодавчому акті про бюджет на наступний рік (закон чи рішення про бюджет). Нормативи відрахувань від певних податків і зборів фіксуються на досить тривалий період.

2) метод міжбюджетних трансфертів. Необхідність застосування міжбюджетних трансфертів впливає з того, що в системі державних фінансів за умов такого розподілу податків і функцій між рівнями держави виникають вертикальний та горизонтальний дисбаланси, які можуть бути подолані лише передачею коштів з державного бюджету до бюджетів нижчого рівня. При цьому подолання вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів шляхом фінансового вирівнювання є однією з головних цілей державної фінансової політики на регіональному рівні з метою усунення асиметричності соціально-економічного розвитку територій.

Вертикальний фіскальний дисбаланс означає невідповідність фінансових ресурсів в місцевому бюджеті обсягу покладених на нього (бюджет) завдань щодо надання гарантованих державою соціальних послуг внаслідок розподілу повноважень між центральною та місцевою владою. Вертикальні фіскальні дисбаланси в Україні важко відстежити через нечітке розмежування функцій та обов'язків різних рівнів влади у сфері надання соціальних послуг. Горизонтальний фіскальний дисбаланс – це невідповідність між обсягами фі-

нансових ресурсів певного бюджету місцевого самоврядування й обсягами завдань та обов'язків, які покладаються на місцеві органи влади щодо надання державних і громадських послуг відповідно до затверджених соціальних стандартів.

Варто зазначити, що вперше в історії України Дніпропетровська область у грудні 2015 року ухвалила власний бюджет без затвердженого всеукраїнського, що стало можливим завдяки новому БК України та децентралізації. Обласна державна адміністрація повністю підготувала та передала обласній раді проект бюджету. Вже з 1 січня 2016 року Дніпропетровщина має можливість жити за новим бюджетом і вільно виділяти кошти на заплановані проекти.

Бюджет Дніпропетровської області на 2016 рік максимально врахував потреби жителів регіону. Збільшено витрати в усіх сферах розвитку та соціального забезпечення: будівництво і ремонт шкіл, дитсадків, лікарень, водогонів і доріг, соціальні виплати, субсидії та пільги. Ця подія стала прикладом ефективного управління регіоном. Затвердивши обласний бюджет до кінця 2015 року, Дніпропетровщина підтвердила статус лідера децентралізації в Україні.

Бюджетні закупівлі відповідно до цього обласного бюджету планується проводити переважно через систему електронних торгів ProZorro. Це забезпечить бюджетному процесу керованість і прозорість, а також значно знизить корупційні ризики. Це буде перший в Україні обласний бюджет, якій максимально використовує можливості системи ProZorro. Далі цей досвід можна поширити на інші регіони.

Аналізуючи сучасний стан і перспективи розвитку міжбюджетних відносин в Україні, ми з'ясували, що збільшення фінансової незалежності місцевих бюджетів є наслідком змін, передбачених бюджетним законодавством. Зокрема, шляхом подальшої децентралізації управління бюджетними коштами вперше до місцевих бюджетів передаються доходи державного бюджету, передбачено збільшення ресурсу місцевих бюджетів на виконання власних повноважень, розширено джерела формування доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Остаточне збалансування бюджетів одного рівня неможливо провести лише розмежуванням їхніх доходів і видатків, це досягається за допомогою перерозподільних процесів у межах всієї бюджетної системи. З 2015 р. систему балансування замінено системою бюджетного вирівнювання, яка передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя відповідно до БК України. Однак на практиці зміни до законодавства не лише не вирішують основних

проблем, але й сприяють появі нових, оскільки цей БК не враховує інтереси місцевого самоврядування, а прийняті зміни ставлять під загрозу процес формування дієздатних територіальних громад. Тому для забезпечення максимальної ефективності використання бюджетних ресурсів, для сталого соціально-економічного розвитку регіонів потрібно реалізовувати позитивні нововведення у БК України шляхом узгодження чинних нормативно-правових актів щодо регулювання міжбюджетних відносини та ухвалення нових.

### Література

1. Артус М. Бюджетна система України : [навч. посіб.] / М. Артус, Н. Хижа. – К. : Європ. Ун-т, 2005. – 220 с.
2. Карелін С. Що приховує бюджетна децентралізація / С. Карелін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/02/9/526144>.
3. Далевська Т. Міжбюджетні відносини в Україні : проблеми та перспективи вирішення / Т. Далевська // Ефективна економіка. – 2014. – № 6. – С. 20.
4. Возняк Г. Переваги та ризики бюджетної децентралізації : теоретико-методологічні аспекти / Г. Возняк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.problecon.com/export\\_pdf/problems-of-economy-2015-2\\_0-pages-253\\_257.pdf](http://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2015-2_0-pages-253_257.pdf).
5. Ставерська Т. Реформування міжбюджетних відносин в Україні / Т. Ставерська, І. Шевчук // ScienceRise. – 2015. – № 6 (3). – С. 29–34.
6. Бюджетний кодекс України : Закон України від 7 жовтня 2010 року № 2592–VI зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2542-14>.

### Анотація

**Наконечна Г. Я., Пряміцина І. О. Сучасний стан та перспективи розвитку міжбюджетних відносин в Україні.** – Стаття.

Стаття присвячена характеристиці сучасного стану та перспективам розвитку міжбюджетних відносин в Україні.

*Ключові слова:* міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, централізована модель бюджетного федералізму, бюджетна децентралізація, методи бюджетного регулювання, вертикальний та горизонтальний дисбаланси, система електронних торгів ProZorro.

### Аннотация

**Наконечная Г. Я., Прямичина И. О. Современное состояние и перспективы развития межбюджетных отношений в Украине.** – Статья.

Статья посвящена характеристике современного состояния и перспективам развития межбюджетных отношений в Украине.

*Ключевые слова:* межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, централизованная модель бюджетного федерализма, бюджетная децентрализация, методы бюджетного регулирования, вертикальный и горизонтальный дисбалансы, система электронных торгов ProZorro.

### Summary

**Nakonechna G. Ia., Priamitsyna I. O. The current state and perspectives of the development of interbudgetary relations in Ukraine.** – Article.

The article is devoted to the characterization of the current state and prospects of interbudgetary relations in Ukraine.

*Key words:* interbudgetary relations, interbudgetary transfers, centralized model of budgetary federalism, budget decentralization, budgetary regulation methods, vertical and horizontal imbalances, electronic trading system ProZorro.