

УДК 336.14:352(045)

Галина ВОЗНЯК

ОСОБЛИВОСТІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В КОНТЕКСТІ ДОСЯГНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Висвітлено особливості системи міжбюджетних відносин в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні. Проведено аналіз бюджетно-податкових новацій, які дали змогу розширити принципи самостійності місцевих бюджетів, перерозподілити видаткові повноваження між органами влади різних рівнів і сформуванати передумови для активізації процесу добровільного об'єднання територіальних громад. Обґрунтовано ризики поглиблення бюджетної децентралізації, а саме: надмірна трансфертна залежність територіальних громад від державного бюджету; низький рівень кадрового потенціалу громади; низька фінансова самостійність місцевого самоврядування тощо. Запропоновано напрями зміцнення фінансової спроможності територіальних громад.

***Ключові слова:** міжбюджетні відносини, територіальні громади, бюджетна децентралізація, фінансова спроможність.*

Галина ВОЗНЯК

Особенности межбюджетных отношений в контексте достижения финансовой состоятельности территориальных общин

Освещены особенности системы межбюджетных отношений в условиях реформирования местного самоуправления в Украине. Проведен анализ бюджетно-налоговых новаций, позволяющих расширить принципы самостоятельности местных бюджетов, перераспределить расходные полномочия между органами власти различных уровней и сформировать предпосылки для активизации процесса добровольного объединения территориальных общин. Обосновано риски углубления бюджетной децентрализации, а именно: чрезмерная трансфертная зависимость территориальных общин от государственного бюджета; низкий уровень кадрового потенциала общества; низкая финансовая самостоятельность местного самоуправления. Предложены направления укрепления финансовой состоятельности территориальных общин.

***Ключевые слова:** межбюджетные отношения, территориальные общины, бюджетная децентрализация, финансовая состоятельность.*

Halyna VOZNIAK

Features of intergovernmental relations in the context of achieving financial viability of local communities

***Introduction.** In the conditions of the implementation of the government's decentralization reform, local communities received the real opportunities for increasing the resources which*

can be used for development. One of the conditions, which provides their economic development, is to create an effective system of intergovernmental relations, aimed to optimizing fiscal decentralization and clear definition of the powers of local government. The increasing interest to the problem of expanding of local communities financial capacity caused by the necessity to find improved mechanisms for incomes separation between the elements of the budget system and types of budgets.

Purpose. The purpose of this article is to study of intergovernmental relations in the context of achieving financial viability of local communities and to summarize the preliminary results of the reform.

Results. The features of intergovernmental relations in local government reform in Ukraine are highlighted. The fiscal innovations, which extends the autonomy principles of local budgets, reallocates expenditure responsibilities between levels of government and creates conditions for intensification of the process of voluntary association of municipalities, have been analyzed. The first phase of fiscal decentralization in Ukraine has been estimated. It has been shown that despite the strengthening of the solvency of local budgets, the negative trends is intensified: excessive centralization of budgetary decisions; imperfect distribution of functional responsibilities and rights between the central and local governments; low human resource capacity of the community; low financial autonomy of local government and so on. The risks of the further deepening the fiscal decentralization have been justified.

Conclusions. It was suggested the directions for increasing financial capacity of local communities in the introduction of industry standards of public services, which should increase the efficiency of planning and using of public funds at all levels; in the improving the basic and reverse subsidies calculations and in the estimation the risks of the fiscal decentralization.

Keywords: intergovernmental relations, municipalities, fiscal decentralization, financial capability.

JEL Classification: H61, H72, H77.

Постановка проблеми. Ключовою умовою збалансованого соціально-економічного розвитку країни є ефективно діюча система міжбюджетних відносин, функціональне призначення якої – модернізація бюджетної децентралізації та визначення чітких повноважень органів місцевого самоврядування.

Започаткована прийняттям Конституції України (1996 р.) та Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.) реформа системи міжбюджетних відносин набула нового змісту з введенням в дію Бюджетного кодексу України (2002 р. та 2010 р.). Ключові напрями реформування місцево-

го самоврядування того періоду стосувалися зміцнення самодостатності місцевих бюджетів без визначення чітких функціональних обов’язків органів місцевого самоврядування (ОМС) обласного, районного та сільського рівнів, що в підсумку не призвело до очікуваних результатів від такої реформи. Тому зміни до Бюджетного та Податкового кодексів у 2014 р. були логічним продовженням розпочатих і не завершених реформ та поклали початок новому етапу розвитку міжбюджетних відносин в нашій країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблематики вдоско-

налення системи міжбюджетних відносин, фінансових аспектів функціонування територіальних громад, посилення фінансової самостійності місцевих бюджетів тощо присвячені праці багатьох вітчизняних науковців і практиків, а саме: А. Буряченко [1], В. Опаріна [2], М. Кульчицького [3], О. Шинкарюка [4], О. Кириленко [5]. Попри надмірну увагу до питань фінансового забезпечення територіальних громад, окремі аспекти міжбюджетних відносин в контексті досягнення їх фінансової спроможності в умовах фінансової децентралізації потребують додаткового вивчення.

Метою статті є дослідження міжбюджетних відносин в контексті досягнення фінансової спроможності територіальних громад та узагальнення перших результатів реформи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Впродовж 2014–2016 рр. в Україні відбулися суттєві зміни в міжбюджетних відносинах, які дозволили: розширити принципи самостійності місцевих бюджетів (визначено терміни затвердження місцевих бюджетів, незалежно від прийняття Державного бюджету); перерозподілити видаткові повноваження між органами влади різних рівнів відповідно до принципу субсидіарності; замінити систему балансування на систему горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень ПДФО та ПНП (для обласних бюджетів) на одного жителя; закріпити за місцевими бюджетами певний перелік джерел, які сприятимуть нарощенню власної ресурсної бази; закріпити за галузевими міністерствами певні види субвенцій для фінансування делегованих повноважень; диверсифікувати напрями розміщення коштів місцевих бюджетів; змінити взаємовідносин між державним бюджетом та бюджетами базового рівня тощо. З метою формування спроможних територі-

альних громад та забезпечення їх сталого розвитку започатковані бюджетно-податкові новації дали змогу врегулювати низку питань щодо нарощення власної дохідної бази та оптимізувати структуру видатків бюджетів різних рівнів.

Реформа міжбюджетних відносин обумовила зміни в структурі трансфертів. Наприклад, якщо до 2014 р. в структурі трансфертів, що передаються з державного до місцевих бюджетів традиційно, найбільшу частку займали дотації вирівнювання та субвенції з соціального захисту населення, то, починаючи з 2015 р., центр ваги було зміщено в бік субвенцій (рис. 1).

Якщо в 2014 р. обсяг дотацій із Державного бюджету України становив 64,4 млрд грн (у відносних показниках – це 46,3%), то в 2015 р. – 5,3 млрд грн (4,2%), у 2016 р. – 4,8 млрд грн (2,4%), тобто відбулося зменшення більш як у 13 разів. Водночас, у 2015 р. сумарний приріст, відносно 2014 р., обсягів міжбюджетних трансфертів становив 33,2%, що в абсолютному вимірі був рівним 43,3 млрд грн, а в 2016 р. – 68,4 млрд грн. Зазначене свідчить, з одного боку, про забезпечення цільового використання бюджетних ресурсів, з іншого – про надмірну централізацію бюджетних коштів і недостатню самостійність органів місцевого самоврядування у прийнятті управлінських рішень щодо використання цих ресурсів.

Існуючий впродовж останніх років порядок формування доходів місцевих бюджетів недостатньо стимулював місцеву владу до нарощення власної ресурсної бази, позаяк посилення залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, в переважній більшості, відбувалося вищими темпами, ніж зростали доходи місцевих бюджетів (рис. 2).

Щоправда, в 2016 р. ця тенденція була порушена, а зменшення частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюдже-

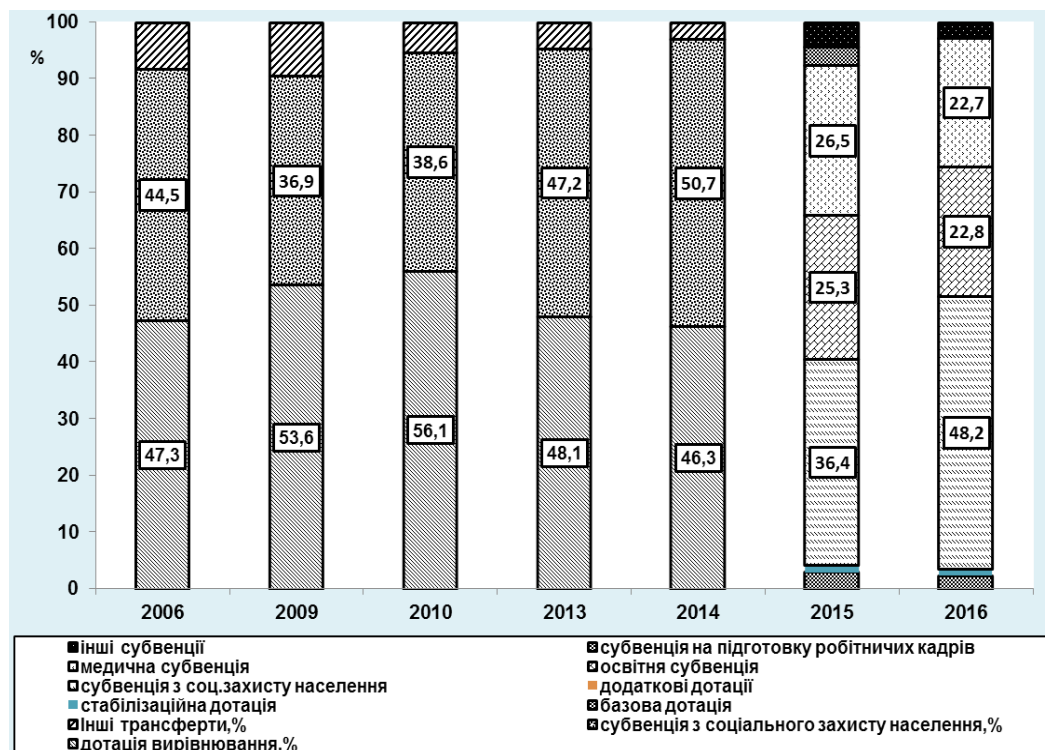


Рис. 1. Структура трансфертів, що передаються з Державного до місцевих бюджетів України у 2006–2016 рр., %*

* Побудовано на основі даних Державної казначейської служби України.



Рис. 2. Динаміка міжбюджетних трансфертів та доходів місцевих бюджетів у 2010–2016 рр.*

* Побудовано на основі даних Державної казначейської служби України.

тів пояснюється випереджаючим зростанням власних доходів місцевих бюджетів та відсутністю субвенції на підготовку робітничих кадрів. Якщо в 2015 р. базова дотація була перерахована в обсязі 5,3 млрд грн, то в 2016 р. – 4,8 млрд грн, яку отримували 18 обласних бюджетів, 53 міста обласного значення, 385 районних бюджетів, а із 159 об'єднаних територіальних громад (ОТГ) базову дотацію отримували 125 бюджетів. На 2017 р. ця дотація передбачена для 293 бюджетів ОТГ [6]. Зазначене свідчить про дещо декларативний характер бюджетної децентралізації в Україні та низьку податкоспроможність більшості місцевих бюджетів.

Спробою вирішити проблеми неефективної бюджетної політики країни стало запровадження з 2015 р. механізму горизонтального фінансового вирівнювання дохідної спроможності адміністративно-територіальних одиниць, яке повинно було б стимулювати їх до нарощення власних

доходів місцевих бюджетів. Запропонована система горизонтального бюджетного вирівнювання за доходами залежно від рівня надходжень на одного жителя передбачає вирівнювання за: податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів і податком на доходи фізичних осіб для бюджетів міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад та обласних бюджетів.

Такі зміни дали змогу зміцнити ресурсну базу місцевих бюджетів і сформувати передумови для активізації процесу добровільного об'єднання територіальних громад. Нова система бюджетного вирівнювання призвела до зменшення дотаційності місцевих бюджетів та посилення їх платоспроможності, а отже, сприяла кращому забезпеченню надання суспільних послуг, що, безумовно, є позитивним моментом (рис. 3).

Нова система міжбюджетних відносин торкнулася і процесів формування місцевих

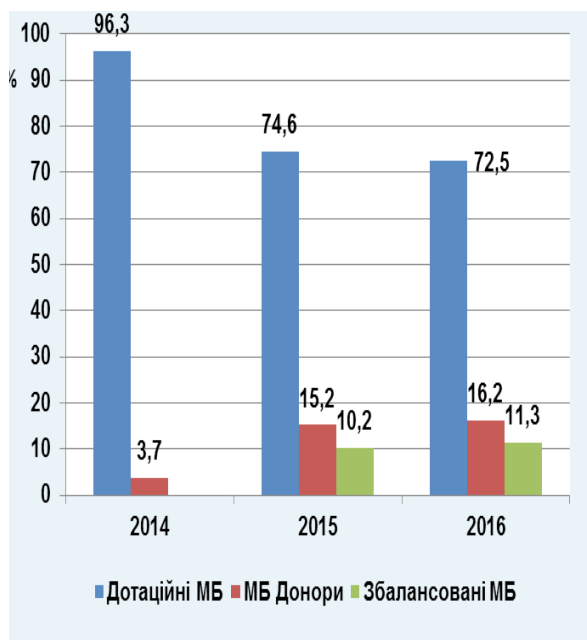


Рис. 3. Наслідки бюджетної децентралізації в Україні*

* Побудовано на основі даних Державної казначейської служби України.

бюджетів ОТГ. Особливості формування доходів місцевих бюджетів ОТГ регламентуються ч. 4 ст. 67 Бюджетного кодексу України (БКУ). Всі ОТГ, що об'єдналися до 15 жовтня року, що передуює плановому, перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, починаючи з планового бюджетного періоду, а це означає, що місцеві бюджети таких ОТГ було наділено, з одного боку, додатковими фінансовими ресурсами (див. табл. 1), в тому числі – базова дотація, освітня, медична та інші субвенції та дотації (згідно зі ст. 97, 99, 100, 102, 103-2, 103-4, 108 БКУ), з іншого – додатковими повноваженнями (як міста обласного значення). Інакше кажучи, система організації економічних відносин між суб'єктами бюджетного процесу на базовому рівні набула нового змісту, а саме: ОТГ отримали можливість самостійно вирішувати питання розвитку своєї території, формувати власні повноваження, органи управління громади, їх структуру, доходи-видатки, отримувати з державного бюджету кошти на розвиток інфраструктури, виконувати делеговані повноваження (управляти школами, дитсадочками; організовувати первинну медичну допомогу мешканцям; утримувати будинки культури, клуби, бібліотеки, стадіони; надавати соціальну та адміністративну допомогу мешканцям через територіальні центри). Важливо наголосити, що такі повноваження ОТГ, як утримання навчальних закладів та медичних установ фінансуються за рахунок прямих субвенцій з Державного бюджету України; різні допомоги сім'ям з дітьми, по догляду за інвалідами, субсидії – за рахунок субвенції з Державного бюджету України через обласний бюджет; а дошкільні заклади, заклади культури, спорт, ЖКГ, дорожнє господарство, власні програми розвитку територій – за рахунок власних податків та зборів.

Станом на січень 2017 р. в Україні утворено 366 ОТГ (159 – в 2015 р. та 207 – у 2016 р.), бюджети яких мають прямі взаємо-

відносини із державним бюджетом (із 998 без урахування бюджетів непідконтрольних територій). За інформацією Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, в 2016 р. в результаті реалізації бюджетної децентралізації надходження до загального фонду місцевих бюджетів ОТГ з урахуванням трансфертів зросли в 7 разів, порівняно з доходами місцевих бюджетів 2015 р., які ввійшли до складу ОТГ (з 1,1 млрд грн до 7,1 млрд грн), при цьому також спостерігалось збільшення власних надходжень ОТГ (з 1 млрд грн до 3,3 млрд грн відповідно) [7]. Водночас, потрібно визнати, що паралельно відбулося і стрімке зростання освітньої (більш як в 39 разів), медичної (більш як у 19 разів) та інших субвенцій.

Про нарощення фінансової бази місцевих бюджетів свідчить також зростання залишків коштів на казначейських рахунках, які, наприклад, станом на 01.01.2017 р. по загальному фонду місцевих бюджетів України становили 33,6 млрд грн (на 01.01.2016 р. – 27,8 млрд грн). Аналогічна ситуація спостерігалася і по 159 ОТГ, де також відбулося збільшення залишків майже в 4 рази (з 0,3 млрд грн до 1,1 млрд грн).

Разом з тим, вже перший рік функціонування ОТГ засвідчив існування низки проблемних моментів, на які доцільно звернути увагу. По-перше, доцільно визнати, що кошти мають працювати на громаду, на зростання економічної активності, а не тільки фінансувати соціальні потреби громадян. По-друге, постає питання кадрового потенціалу громади, наскільки успішно органи місцевого самоврядування можуть адмініструвати податки та забезпечувати ефективне виконання покладених на них обов'язків. Адже якщо не займатися інвестиційними проектами розвитку територій, то розпочате об'єднання громад невдовзі

матиме суто формальний характер без якісних змін. По-третє, отримавши значні фінансові ресурси, більшість ОТГ не змогли самостійно реалізувати частину своїх повноважень, особливо це стосується галузі освіти та медицини. Як результат, виконання цих повноважень (разом із коштами) змушені були перекласти на районні бюджети. По-четверте, заходи з бюджетної децентралізації позитивно вплинули на фінансову спроможність місцевих бюджетів ОТГ, але фінансова самостійність місцевого самоврядування, яка є ключовою ідеєю бюджетної децентралізації, визначається не стільки обсягом фінансових ресурсів, скільки факторами їх збільшення. Серед головних чинників стрімкого зростання доходів бюджетів ОТГ у 2016 р. доцільно виділити: інфляцію, перерозподіл загальнодержавних податків, цільові трансферти. Середній відсоток дотаційності бюджетів ОТГ становить 27,6%. За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, в 2016 р. із 159 ОТГ тільки 22%

(34) не мали дотаційного бюджету. Серед 125 дотаційних бюджетів 40% (50) мали відсоток дотаційності від 0,5% до 20%, а 20% (25) були дотаційними більш як на 50% (рис. 4). Найбільш дотаційною є Золотопільська ОТГ Тернопільської області (на 70%), а у Карпатському регіоні – Вільшаницька та Новомиська ОТГ Львівської області (на 66%). Зазначене свідчить про те, що зростання фінансових ресурсів практично не пов'язане з економічним розвитком громад.

Перші досягнення реформи місцевого самоврядування в Україні станом на січень 2017 р. засвідчили, що об'єднані громади забезпечували себе власними доходами в середньому на 62%. В регіональному вимірі: найменше себе забезпечують ОТГ на заході України – на 30%; на півдні – на 56%; в центрі та на півночі – 64% та 66% відповідно; лідером є схід України із коефіцієнтом покриття власними доходами – 0,99 (за рахунок Краснолиманської міської об'єднаної громади). Дані табл. 1 підтверджують надмірну трансфертну залежність місцевих бюджетів ОТГ Карпатського регіону від Дер-

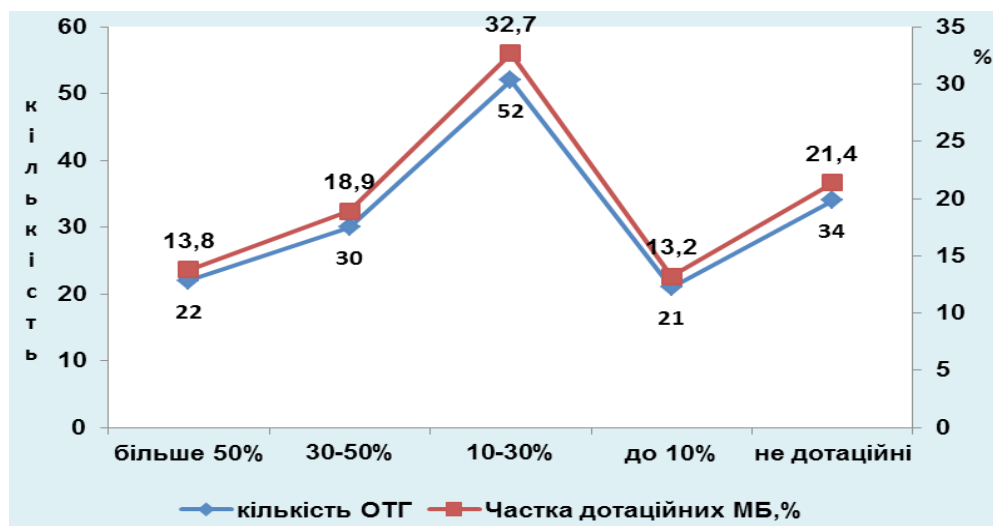


Рис. 4. Розподіл дотаційності місцевих бюджетів ОТГ у 2016 р.*

* Побудовано на основі даних Мінрегіону.

ДЕРЖАВНІ І МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

Таблиця 1

Офіційні трансферти в доходах місцевих бюджетів ОТГ у 2016 р.*

ОТГ	Базова дотація	Реверсна дотація	Освітня субвенція	Медична субвенція	Інфраструктурна субвенція	% дотаційності
<i>місцеві бюджети України, млрд грн</i>	4,8	3,1	44,8	44,4	0	53,4
<i>місцеві бюджети ОТГ, млн грн</i>	285	65,16	1616	844	1000	
Закарпатська область, млн грн						
Тячівська	0,6		26,8	11,33	7,1	2
Вільховецька	5,9		23,64	7,35	7,98	57
Всього	6,5		50,44	18,68	15,08	29,5
Івано-Франківська область, млн грн						
Печеніжинська	8,11		22,75	11,13	9,38	59
Верхнянська	5,07		12,76	6,42	7,9	63
Старобородчанська	2,93		5,93	3,59	4,56	48
Всього	16,11		41,44	21,14	21,84	56,66
Львівська область, млн грн						
Заболотцівська	0,96		3,38	1,56	2,9	25
Гніздичівська	1,864		7,8	3,92	2,1	28
Новострілищанська	1,156		2,87	1,66	2,1	27
Тростянецька	1,97		9,66	4,76	6,1	11
Воле-Баранецька	2,633		6,09	3,1	3,9	65
Луківська	1,729		4,86	2,15	2,8	58
Вільшаницька	1,396		3,65	1,69	2,7	66
Бісковицька	2,351		8,3	3,3	3,4	44
Чукв'янська	1,549		1,93	4,97	2,9	55
Новокалинівська	0	0,258	6,61	4,34	3,3	0
Дублянська	1,285		1,83	1,78	1,6	45
Бабинська	1,925		5,38	2,44	3,8	30
Міженецька	1,11		2,97	1,44	1,4	53
Новоміська	3,078		7,02	3,58	3,6	66
Грабовецька	1,829		3,28	2,44	3,2	50
Всього	24,835		75,63	43,13	45,8	41,53
Чернівецька область, млн. грн						
Волоківська	2,8		6,59	3,59	4,2	32
Недобоївська	3,44		7,69	4,31	4,4	55
Клішовецька	3,21		9,72	4,35	5	55
Рукшинська	3,3		9,35	4,14	5,3	55
Сокирянська	0,89		10,04	6,94	2,3	6
Великокучурівська	6,93		16,58	7,87	7,69	55
Усть-Путильська	0,68		4,33	1,34	2,5	24
Вашковецька	1,91		7,47	3	3,56	46
Мамалигівська	4,5		12,55	7,32	8,7	35
Глибоцька	0,86		11,95	6,33	1,74	6
Всього	28,52		96,27	49,19	45,39	36,9

* Складено на основі Закону України "Про Державний бюджет на 2016 рік" та даних Державної казначейської служби України.

жавного бюджету України, та спрямованість 2/3 усіх видатків на поточне фінансування установ і закладів соціальної інфраструктури. Середній відсоток дотаційності коливається від 56,6 у Івано-Франківській області до 30 у Закарпатській. Зі всіх аналізованих місцевих бюджетів ОТГ Карпатського регіону в 2016 р. тільки одна була із реверсною дотацією (Новокалінівська у Львівській області), три дотувалися менш ніж на 10% (Тячівська у Закарпатській області; Сокирянська та Глибоцька у Чернівецькій).

Така кількість фінансово неспроможних ОТГ (не тільки по Карпатському регіону) може свідчити і про роль суб'єктивних чинників (політичні, бізнесові, низький рівень кваліфікації експертного середовища, яке долучилося до проведення реформи), що в підсумку призвело до низького рівня готовності суспільства до змін.

У 2016 р. зі всіх 159 ОТГ тільки новостворені ОТГ шести областей Дніпропетровської, Донецької, Полтавської, Чернігівської,

Миколаївської та Сумської характеризувалися високою здатністю акумулювати власні фінансові ресурси, всі решта потребували значної фінансової допомоги від центральних органів влади (рис. 5).

За таких умов важко говорити про самостійність органів місцевого самоврядування у виконанні своїх повноважень, а відтак, і позитивний вплив децентралізації на розвиток ОТГ. Зазначене свідчить про низьку податкоспроможність таких місцевих бюджетів, незадовільну якість суспільних послуг, а отже, і низьку результативність усієї системи міжбюджетних відносин. З огляду на те, що бюджети місцевого самоврядування є базовою ланкою бюджетної системи, нарощення дохідної частини місцевих бюджетів ОТГ та підвищення ефективності поточних видатків є важливим питанням в контексті децентралізації бюджетної системи.

Вагомим інструментом бюджетного регулювання розвитку ОТГ є інфраструктурна субвенція, яка надається для створен-

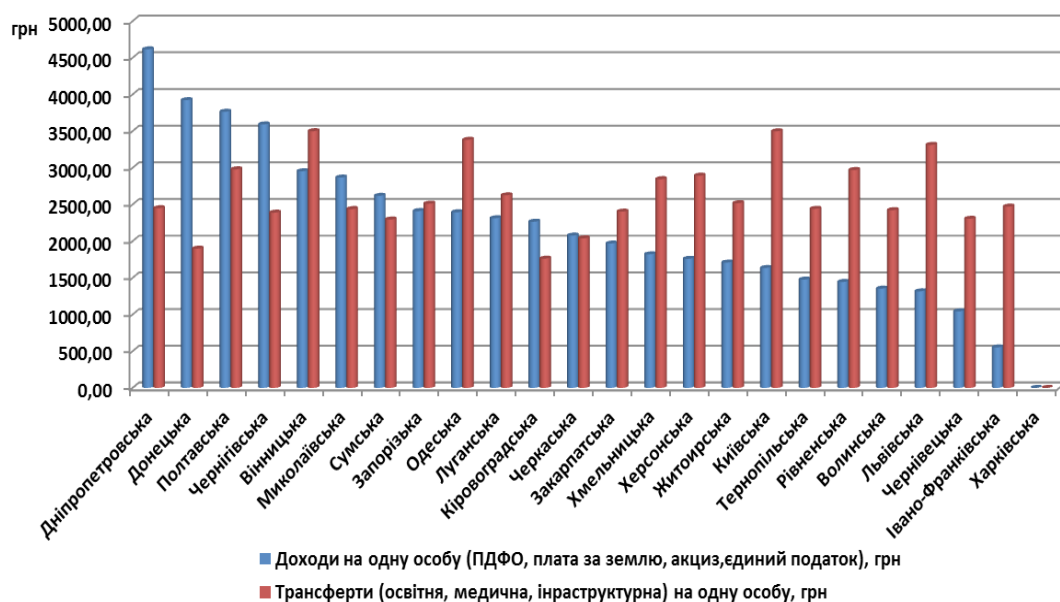


Рис. 5. Доходи місцевих бюджетів 159 ОТГ на одну особу в 2016 р., грн*

* Побудовано на основі даних Мінрегіону.

ня і модернізації інфраструктури, на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт тощо, та у 2016 р. була передбачена Державним бюджетом України в розмірі 1 млрд грн (на 2017 р. – 1,5 млрд грн). Розподілена вона між створеними в 2015 р. 159 ОТГ залежно від кількості сільського населення та площі громади. Станом на кінець грудня 2016 р. експертною комісією при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України було погоджено 1383 заявки від 159 ОТГ на проекти розвитку інфраструктури, що будуть реалізовуватись у 2017 р. за рахунок цієї субвенції. Загальна сума касових видатків для реалізації проектів, на які погоджено заявки, становила 944708,2 млн грн (~94,47 % розміру субвенції). Найбільший обсяг інфраструктурної субвенції (понад 23 млн грн) було передбачено для найбільшої за площею та кількістю сільських жителів ОТГ – Лиманської ОТГ Донецької області. Для Новоушицької ОТГ Хмельницької області – 22,8 млн грн, Народницької ОТГ Житомирської області – 21,7 млн грн. Найменший розмір цієї субвенції передбачено для Заводської ОТГ Полтавської області (366,8 тис грн). Розмір найбільшої субвенції перевищує розмір найменшої майже у 60 разів.

Цікаво, що серед місцевих бюджетів ОТГ були і такі, в яких інфраструктурна субвенція перевищувала власні надходження. Наприклад, серед таких “лідерів” були: Милецька ОТГ Рівненської області – перевищення обсягу державної інфраструктурної субвенції над дохідною частиною бюджету ОТГ становило 1,88 раза, Вільшанська ОТГ Львівської області – 2,28 раза, Воле-Баранецька ОТГ Львівської області – 2,35 раза.

Таким чином, попри те, що фінансова децентралізація відкрила нові можливості як для розвитку громад, так і для формування місцевих бюджетів, одночасно заго-

стрилися нові виклики, які можуть суттєво вплинути на подальше впровадження реформи бюджетної децентралізації. Насамперед, це стосується розщеплення “освітньої” субвенції. Так, з січня 2017 р. Законом “Про Державний бюджет на 2017 рік” уряд передав на рівень місцевих бюджетів всі видатки, окрім видатків на оплату праці педагогічних працівників по загальноосвітніх закладах і це при тому, що всі видатки по дошкільній та позашкільній освіті повністю фінансуються власними коштами місцевих бюджетів. Таке додаткове навантаження становить 23,5 млрд грн. Водночас для забезпечення фінансування переданих повноважень передбачено додаткову дотацію в сумі 14,9 млрд грн: обласним бюджетам – 5,9 млрд грн, і районним – 7,66 млрд грн, бюджетам ОТГ – 1,312 млрд грн. Натомість містам обласного значення ця дотація не передбачена. Рішення уряду про фінансування ПТУ з бюджетів міст обласних центрів, не передаючи їх у комунальну власність, також викликають резонанс. Очевидно, що такі дії не відповідають принципам децентралізації та ставлять в залежність органи місцевого самоврядування ОТГ та міст обласного значення від обласної та районних рад, нівелюють успіхи реформи децентралізації 2014–2016 рр. Аналогічні “новації” торкнулися в 2017 р. і фінансування закладів охорони здоров’я, де видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв не передбачені коштом медичної субвенції.

Наступний виклик стосується фінансування розвитку територіальних громад. Такий інструмент підтримки, як інфраструктурна субвенція для ОТГ. В 2017 р. попри збільшення обсягів, порівняно з 2016 р., до 1,5 млрд грн, тільки 0,5 млрд грн забезпечуються джерелами загального фонду, решта – за рахунок спецфонду (з джерелами покриття від спецконфіскату), а це означає

необов'язковість виконання. Аналогічна ситуація і щодо Державного фонду регіонального розвитку і субвенції на соціально-економічний розвиток.

Перекладання відповідальності за фінансування наданих державою соціальних пільг на органи місцевого самоврядування (як передбачено Законом "Про державний бюджет України на 2017 рік") призведе, з одного боку, до порушення прав громадян і гарантій їх реалізації, позаяк не всі громади є фінансово спроможними, щоб фінансувати гарантовані державою пільги, з іншого – органів місцевого самоврядування, бо право на встановлення соціальних пільг закріплено за державою, а не місцевим самоврядуванням. Зрозуміло, що такі заходи не сприяють вдосконаленню системи міжбюджетних відносин, а відтак, і просуванню фінансової децентралізації.

Інакше кажучи, модернізація системи міжбюджетних відносин в Україні на принципах децентралізації відбувається не завжди послідовно та раціонально, що і породжує дискусії з приводу розподілу доходів та видатків за рівнями бюджетної системи. Як бачимо, існуюча практика регулювання міжбюджетних відносин не відповідає потребам органів місцевого самоврядування у фінансових ресурсах з огляду на делеговані повноваження, а тільки посилює їх залежність від обсягу міжбюджетних трансфертів із державного бюджету. На наше переконання, "корінь зла" ховається в поспішності фінансової децентралізації та незавершеності реформи адміністративно-територіального устрою, а тому необхідність досягнення фінансової стабільності в Україні ставить нові завдання в сфері регулювання міжбюджетних відносин. Подальше реформування системи міжбюджетних відносин доцільно проводити в такий спосіб, щоб забезпечити прозорість і збалансованість бюджетного процесу та сприяти стимулюванню органів

місцевого самоврядування до нарощення власної дохідної бази.

Висновки. Незважаючи на низку реалізованих кроків у напрямку адміністративно-фінансової децентралізації та зростання ролі місцевого самоврядування, сучасна система міжбюджетних відносин надалі залишається розбалансованою. Вирішення проблем оптимізації системи міжбюджетних відносин в умовах розширення фінансової самостійності місцевого самоврядування може базуватися на впровадженні низки заходів, які здатні пришвидшити позитивні зміни, а саме:

- з метою вдосконалення трансфертного методу вирівнювання за доходами та покращення надання якісних публічних послуг доцільно МОН та МОЗ (як і передбачалося на етапі запровадження реформи міжбюджетних відносин) розробити галузеві стандарти з надання цих послуг, що дасть змогу забезпечити перехід від кошторисного фінансування бюджетних закладів до фінансування саме публічних послуг відповідно до їх визначеного переліку, а вже на їх основі проводити розрахунки обсягів освітньої та медичної субвенцій. Запровадження державних стандартів суспільних послуг сприятиме підвищенню ефективності планування та використання бюджетних коштів усіх рівнів;

- вдосконалити формульні розрахунки базової та реверсної дотації, позаяк чинний порядок розрахунку не передбачає можливість здійснення перерахунку обсягу цього трансферту внаслідок зміни основних показників (наявне населення, надходження податку на прибуток, ПДФО), які можуть відбуватися протягом року, що може призвести до недовиконання плану податкових надходжень і отримання необґрунтованого обсягу дотації. Якщо для України наслідки незначні, то для конкретної адміністративно-територіальної одиниці вони будуть

негативні, оскільки це унеможливить здійснення видатків;

– доцільно переглянути склад доходів місцевих бюджетів, що дасть змогу зменшити трансфертну залежність від Державного бюджету України. Наприклад, є сенс збільшити норматив відрахування з ПДФО, що сплачується зареєстрованими платниками на території області до обласного бюджету, до 20-25%, натомість 10% ПНП – зараховувати до державного бюджету. Зрозуміло, що в такому випадку вирівнювання фінансової спроможності обласних бюджетів здійснювати за цим податком.

Список використаних джерел

1. Буряченко А.С. Функціональна децентралізація та вдосконалення системи бюджетних відносин / А.С. Буряченко // *Фінанси України*. – 2014. – № 2. – С. 17-27.

2. Опарін В.М. Домінанти та пріоритети фінансового вирівнювання в Україні / В. М. Опарін // *Фінанси України*. – 2015. – № 6. – С. 29-43.

3. Кульчицький М.І. Фінансове територіальне вирівнювання в системі міжбюджетних відносин : монографія / М.І. Кульчицький, О.В. Заброцька. – Львів : Львівський нац. ун-т ім. Франка, 2015. – 335 с.

4. Шинкарюк О. Проблеми вдосконалення нормативно-правового забезпечення формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації / О. Шинкарюк, О. Кушлак // *Світ фінансів*. – 2015. – Вип. 4. – С. 76-86.

5. Кириленко О.П. Міжбюджетні відносини: стан і проблеми удосконалення / О.П. Кириленко // *Фінанси України*. – 2000. – № 6. – С. 64-69.

6. Закон України “Про Державний бюджет на 2017 рік” від 21.12.2016 № 1801-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>

7. Фінансово-аналітичні матеріали: Фінансова децентралізація в Україні: перший етап успіху [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Buklet_finansova_decentr_\(21.03.17\).pdf](http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Buklet_finansova_decentr_(21.03.17).pdf)

References

1. Buriachenko, A.Ye. (2014). *Funktsionalna detsentralizatsiia ta vdoskonalennia systemy biudzhetsykh vidnosyn* [Functional decentralization and improvement of budgetary relations]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 2, 17-27 [in Ukrainian].

2. Oparin, V.M. (2015). *Dominanty ta priorytety finansovoho vyrivniuvannia v Ukraini* [Dominants and priorities of financial equalization in Ukraine]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 6, 29-43 [in Ukrainian].

3. Kulchytskyj, M.I., Zabrotska, O.V. (2015). *Finansove terytorialne vyrivniuvannia v systemi mizhbiudzhetsykh vidnosyn* [Financial territorial equalization of intergovernmental relations system]. *Lviv: Lvivskyi nats. un-t im. Franka* [in Ukrainian].

4. Shynkariuk, O., Kushlak, O. (2015). *Problemy vdoskonalennia normatyvno-pravovoho zabezpechennia formuvannia mistevykh biudzhetyv v umovakh detsentralizatsii* [The problems of legal support of local budgets under decentralization] *Svit finansiv – World of finance*, 4, 76-86 [in Ukrainian].

5. Kyrylenko, O.P. (2000). *Mizhbiudzhetni vidnosyny: stan i problemy udoskonalennia* [Intergovernmental relations: state and problems of improvement]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 6, 64-69 [in Ukrainian].

6. *Zakon Ukrainy “Pro Derzhavnyi biudzhzet Ukrainy na 2017 rik” vid 21.12.2016 №1801-VIII* [The Law of Ukraine “On State Budget of Ukraine for 2017”] (2016, December, 25). Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.

7. *Finansovo-analitychni materialy: Finansova detsentralizatsiia v Ukraini: pershyi etap uspihku* [Financial analyzes, financial decentralization in Ukraine: the first stage success]. Available at: [http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Buklet_finansova_decentr_\(21.03.17\).pdf](http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Buklet_finansova_decentr_(21.03.17).pdf)

Стаття надійшла до редакції 11.04.2017.