

УДК 336.15

Наталія ПРОЦЬ

ТРАНСФОРМАЦІЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ РЕФОРМИ

Досліджено сутність та причини виникнення міжбюджетного регулювання. Висвітлено актуальні питання та особливості вирівнювання доходної спроможності місцевих бюджетів в умовах реалізації бюджетної реформи в Україні. На прикладі місцевих бюджетів Волинської області доведено, що законодавчі нововведення не забезпечать очікувану урядом фінансову автономію органів місцевого самоврядування.

Запропоновано нову трансфертну модель міжбюджетних відносин впроваджувати поступово, спочатку на окремих пілотних регіонах і лише після детального вивчення відповідного досвіду поширювати на територію усієї України.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, місцеві бюджети, податки, трансферти, бюджетна політика, субвенції, дотації, бюджетна реформа.

Наталья ПРОЦ

Трансформация межбюджетных отношений в условиях реализации бюджетной реформы

Исследована сущность и причины возникновения межбюджетного регулирования. Проанализированы актуальные вопросы и особенности выравнивания доходной способности местных бюджетов в условиях реализации бюджетной реформы в Украине. На примере местных бюджетов Волынской области доказано, что законодательные нововведения не обеспечат ожидаемую правительством финансовую автономия органов местного самоуправления. Предложено новую трансфертную модель межбюджетных отношений внедрять постепенно, сначала на отдельных пилотных регионах и только после детального изучения соответствующего опыта распространять по территории всей Украины.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, местные бюджеты, налоги, трансферты, бюджетная политика, субвенции, дотации, бюджетная реформа.

Natalija PROTS

Changes in intergovernmental fiscal relations under the budget reform and its implementation

The effective implementation of the constitutional guarantees by local governments depends both on the enshrined in current legislation mechanism forming local budgets and the development of the inter-system regulation.

The author determined that the system balancing the local budgets was changed under the budget reform. It is based on the baseline subsidies fixed to align revenue capacity of local

budgets. Their amount depends on the index of ability to pay taxes and the extension of educational grants, subsidies for training of regular labor forces; medical subsidies whose distribution between the respective budgets is based on formulas; introduction of new interest on deductions from state taxes (the income tax, enterprise environmental tax, and personal income tax) in favor of local budgets as well as levies collected from the retail of excise goods at a rate in the range of 2% up to 5% of the cost of sold goods and imposed instead of the fee for wine growing, gardening and hop growing as the local budgets.

The loss in incomes of the local budgets of Volyn region through the transfer of 25% tax on personal incomes to the state budget of 2015 will be compensated by only 90% whilst the regional budget – by 19.5 % . This phenomenon has been studied in the context of the new version of the Budget Code of Ukraine. These changes caused a significant loss of financial resources of local budgets with a low taxpaying power.

The author proves that legislative innovations will not provide the expected government financial autonomy of the local authorities because of the transfer of additional income sources for communities secured an enormous amount of new spending, including nearly all of them being transferred to education, medicine, culture, roads and utilities.

Transfer policy in the new model budget relations in Ukraine provides only horizontal alignment of fiscal territories. Suggested a new transfer model interbudgetary relations implemented gradually, first in pilot regions and only after a detailed study of relevant experience spread across the territory of Ukraine.

Key words: *intergovernmental relations, local budgets, taxes, transfers, fiscal policy, subsidies, grants, the budget reform.*

JEL Classification: H20, H70, H71, H73, H77

Ефективність реалізації конституційних гарантій органів місцевого самоврядування залежить від закріплення у чинному законодавстві механізму формування місцевих бюджетів та побудови системи міжбюджетного регулювання. Прийняття Бюджетного кодексу в липні 2001 р. в Україні започаткувало формування взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами на новому законодавчому підґрунті. Проте, незважаючи на постійне удосконалення механізму внутрішніх міжурядових фінансових відносин та розподілу фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів, бюджетна система характеризується надмірною централізацією бюджетних ресурсів, непрозорістю прийняття

рішень на місцевому рівні та відсутністю стимулів органів місцевого самоврядування до збільшення обсягу власних бюджетних надходжень.

Проблемам міжбюджетного регулювання присвячені праці таких вітчизняних вчених, як: Т. Боднарук, С.Буковинського, В. Дем'янишина, В. Зайчикової, А. Єпіфанова, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніної, Л. Лисяк, К. Павлюк, С. Слухая, Л. Тарангул, І. Ускова, С. Юрія та ін. Віддаючи належне дослідникам, які працюють над теорією та методологією міжбюджетних відносин, варто зазначити, що проведення реформи бюджетної та податкової системи вимагають подальших ґрунтовних досліджень в напрямку запровадження нових

видів трансфертів, запровадження нової системи вирівнювання, основу якої становлять закріплені загальнодержавні податки. Дослідження проблем міжбюджетного регулювання в умовах проведення бюджетної реформи є актуальним, оскільки виявляються їхні позитивні і негативні якості, рівень впливу цих відносин на вирівнювання фінансової спроможності регіонів.

Метою статті є дослідження механізму формування міжбюджетних відносин в умовах реалізації бюджетної реформи.

В процесі надання соціальних послуг та виконання певних завдань органи місцевого самоврядування та органи державної влади взаємодіють і співпрацюють між собою. Відповідно до цього виникають і внутрішні міжурядові фінансові відносини між усіма рівнями влади, які визначені як суб'єкти міжбюджетних відносин. Міжбюджетні відносини є інструментом фінансових відносин між центральними та місцевими органами влади. Підставою для необхідності існування міжбюджетних відносин є:

- визначенний у законодавстві розподіл повноважень між виконавчою владою та органами місцевого самоврядування;
- гарантія фінансування витрат на реалізацію наданих повноважень органам місцевого самоврядування;
- діючий порядок розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи і місцевими бюджетами різних видів;
- фінансова підтримка місцевих бюджетів у зв'язку зі значними коливаннями рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивними розбіжностями в обсягах видатків [1, 258].

Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень[2].

Відповідно до ст. 81 Бюджетного кодексу міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України й законами України [2]. Тобто, на законодавчому рівні акцент зроблено на забезпеченні бюджетів необхідними фінансовими ресурсами. Сучасна наука не має єдиної думки стосовно тлумачення поняття «міжбюджетні відносини». В економічній науковій літературі поняття «міжбюджетні відносини» розглядається з різних позицій. І. О. Луніна вважає, що міжбюджетні відносини – це система взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням щодо розподілу повноважень державних органів влади і органів місцевого самоврядування, а також розподілу видаткових зобов'язань і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів [3, 14]. Практично такої ж думки дотримується і В. Я. Швець, зазначаючи, що «міжбюджетні відносини – це система взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням щодо розподілу повноважень державних органів влади й органів місцевого самоврядування, а також розподілу видаткових зобов'язань і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів» [4, 27].

В. Кравченко зазначає, що міжбюджетні відносини є формою взаємозв'язків і взаємозалежності між окремими ланками системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами та Державним бюджетом України [5, 257]. На думку О. Гончаренко, міжбюджетні відносини – це взаємовідносини між органами влади й управління різних рівнів з питань розподілу дохідних та видаткових повноважень з метою досягнення збалансованості бюджетів різних рівнів за доходами та видатками з урахуванням державних і регіональних програм соціально-економічного

розвитку і наявного на їх територіях бюджетно-податкового потенціалу [6, 21].

Міжбюджетні відносини є надзвичайно складним явищем і містять у собі правові, економічні та політичні аспекти [6, 22]. Щодо правового аспекту, міжбюджетні відносини мають юридично-правовий характер і можуть виникати лише в країнах, де існують суб'єкти публічної влади, відмінні від держави. Економічний аспект міжбюджетних відносин визначається економічними функціями держави та органів місцевого самоврядування й охоплює: 1) розподіл видатків і доходів між рівнями бюджетної системи; 2) обсяг трансфертів, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам і з місцевих бюджетів до державного бюджету; 3) розмежування державної та комунальної власності. Політичний аспект організації міжбюджетних відносин пов'язаний з реалізацією державних і місцевих інтересів та можливістю органів державної влади ухвалювати законодавство, яке максимально збалансовувало б державні та місцеві бюджети. Відповідно до цього, органи місцевого самоврядування, крім виконання законних обов'язків, зобов'язані виконувати також завдання, які впливають з їх публічного характеру і можливості розпоряджатися відповідними фінансовими ресурсами.

Отже, в основу трактування сутності міжбюджетних відносин як на законодавчому рівні, так і науковцями покладено відносини між органами державної влади та місцевого самоврядування щодо здійснення видатків та отримання доходів у межах розмежування повноважень з метою забезпечення виконання їх функцій.

Основою організації міжбюджетних відносин є бюджетний механізм, який містить сукупність прийомів, методів, інструментів, форм та важелів впливу, завдяки яким органи державної або місцевої влади вирів-

нюють обсяг бюджетних надходжень для досягнення цілей, визначених бюджетною політикою держави. Традиційно у вітчизняній бюджетній практиці використовують наступні два методи бюджетного регулювання:

- 1) метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів, які надходять до місцевих бюджетів;
- 2) надання фінансової допомоги бюджетам (бюджетні трансферти).

Система міжбюджетних відносин, яка існувала до 2001 р., була побудована на принципах взаємовідносин ССРСР та УРСР, мала такі основні недоліки: були відсутні об'єктивні правила визначеності бюджетних повноважень і розподілу функцій між різними гілками влади одного рівня; постійно змінювались нормативи відрахувань від загальнодержавних податків та інші. За такої системи місцеві органи влади були зацікавлені у заниженні наявних дохідних джерел і завищенні видаткових потреб з метою одержання найбільшого обсягу дотацій, тому формульний підхід до визначення дотації вирівнювання мав позитивні новації, але не забезпечив ефективний розподіл доходів місцевих бюджетів та фінансову самостійність місцевих органів влади.

Нинішній розподіл бюджетних ресурсів між органами державної влади та місцевим самоврядування характеризується надмірною централізацією. Така модель взаємовідносин формує пасивну поведінку в органів місцевого самоврядування, які законодавчо обмежені у збільшенні дохідної бази місцевих бюджетів та не мають суттєвого впливу на соціально-економічний розвиток території. Про фінансову залежність від центру та нераціональність розподілу бюджетних ресурсів свідчать дані моніторингу Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень. Так, у 2013 р. у шести із 27 регіонів частка трансфертів із державного бюджету в доходах місцевих бюдже-

тів перевищила 70%, у семи регіонах вона становила від 60 до 70%, у п'яти – від 50 до 60% і лише в дев'яти регіонах – менше 50% [7]. Відносно вже реформована система міжбюджетного регулювання потребує подальшого вдосконалення, регіони мають стати самодостатніми, одержати більше можливостей у напрямку забезпечення соціально-економічного розвитку. Одним із головних індикаторів успіху реформи міжбюджетних відносин є збільшення питомої ваги місцевих бюджетів до 50% ресурсів бюджетної системи України.

Бюджетна політика у сфері міжбюджетного регулювання передбачає заходи державної та місцевої влади щодо забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, необхідними для виконання своїх функцій, усунення фіскальних дисбалансів, спричинених диспропорціями у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць країни. Основними завданнями бюджетної політики у сфері міжбюджетного регулювання є:

- удосконалення формульного розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами з урахуванням змін, внесених до актів податкового і соціального законодавства;
- поширення нових механізмів фінансового забезпечення закладів охорони здоров'я;
- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях за принципом субсидіарності та на засадах децентралізації;
- підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування шляхом створення умов для здійснення трансформації територіальної організації влади, формування нових міжбюджетних відносин із урахуванням законодавства щодо реалізації права територіальних громад на об'єднання.

З метою формування нових прогресивних відносин в управлінні бюджетними ресурсами в Україні ухвалено низку законів: Закон України № 80-VIII “Про Державний бюджет України на 2015 рік”, Закон України № 79-VIII “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин”, Закон України № 71-VIII “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи”. Нові економічні та політичні умови диктують нові засади в системі взаємовідносин державного і місцевих бюджетів. Так, з 2015 р. розпочався черговий етап бюджетної реформи, який запроваджує новий підхід урегулювання міжбюджетних відносин і вимагає об'єктивного та детального аналізу його реалізації.

Запропонованими змінами до Бюджетного кодексу передбачено: підвищення бюджетної та фінансової самостійності місцевих бюджетів; стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини із державним бюджетом, наділення таких громад повноваженнями міст обласного значення, позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися; децентралізацію видаткових повноважень у соціально-культурній сфері та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності. З державного на регіональний та місцевий рівень передаються окремі заходи та заклади в освітній і медичній та культурній сферах; підтримка місцевих рад фізкультурно-спортивних товариств та їх спортивних баз тощо.

До 2015 р. система міжбюджетного регулювання передбачала здійснення розрахун-

ків Міністерством фінансів України доходів і витрат місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, кількості споживачів суспільних послуг, нормативів бюджетної забезпеченості та надання у випадку перевищення розрахункових витрат над розрахунковими доходами дотації, або вилучення коштів до бюджету вищого рівня у разі перевищення розрахункових доходів над витратами. Зміни до законодавства формують нову модель міжбюджетних відносин, яка буде застосовуватись для вирівнювання фінансових диспропорцій у забезпеченні регіонів. Змінюються як принципи надання міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, так і дохідна та видаткова частини місцевих бюджетів. З 2015 р. змінами до бюджетного законодавства ліквідовано поняття доходів і видатків, що враховуються або не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Міжбюджетні відносини передбачаються лише між державним бюджетом та обласними, районними, міськими (міст обласного значення) бюджетами, бюджетами об'єднань територіальних громад, що будуть створені під час адміністративно-територіальної реформи.

Урядовий закон про бюджетну децентралізацію запроваджує нові відсотки відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів. Зокрема, уряд передає місцевим бюджетам: 10% податку на прибуток підприємств; 100% державного мита; 80% екологічного податку (при цьому 55% будуть спрямовані в обласні бюджети, а 25% – до районних бюджетів і бюджетів міст обласного значення); 60% – податку на доходи фізичних осіб до бюджетів міст обласного значення, районів, 15% – до обласних бюджетів, 40% – до бюджету м. Києва) [8].

Крім зазначеного, з 2015 р. планується запровадити збір з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні

напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою в діапазоні від 2% до 5% вартості реалізованого товару, замість збору за виноградарство, садівництво та хмелярство, який надходитиме до місцевих бюджетів. На думку Н. Яресько, прийняті зміни до Бюджетного кодексу України розширяють права місцевих органів влади в частині самостійності прийняття рішень із формування та використання бюджетних коштів, забезпечать збільшення питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті з 52,1% до 54,6% [9]. Наприклад, по місцевих бюджетах Волинської області в нових умовах втрати доходів за рахунок передачі 25% податку на доходи фізичних осіб до державного бюджету у 2015 р. становитимуть 242 млн. грн., і більш як на 90% компенсуються за рахунок збільшення доходів від: передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг, державного мита на 45,5 млн. грн.; збільшення відсотка зарахування екологічного податку на 2,6 млн. грн.; запровадження з 2015 р. акцизного податку орієнтовно на 160,0 млн. грн.; податку на прибуток приватних підприємств на 16,3 млн. грн. Разом з тим, по обласному бюджету втрати податку на доходи фізичних осіб становлять 96,8 млн. грн. і компенсуються лише на 19,5% (різниця становить 77,9 млн. грн.) за рахунок надходжень екологічного податку та 10% податку на прибуток підприємств. Крім цього, місцеві бюджети області втрачуть 44,2 млн. грн. у зв'язку зі скасуванням збору за першу реєстрацію транспортних засобів та включення його до бази оподаткування акцизним податком, який зараховуватиметься до державного бюджету.

Міжбюджетне вирівнювання здійснюватиметься лише за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток для обласних бюджетів та податку на доходи фізичних осіб для бюджетів міст,

районних та обласних бюджетів) – залежно від рівня надходжень на одного жителя. Вирівнювання за іншими платежами не здійснюватиметься, їх надходження в повному обсязі залишаться в розпорядженні місцевих органів влади.

Також в оновленому Бюджетному кодексі визначено види міжбюджетних трансфертів, а саме: 1) базова дотація (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій); 2) субвенції; 3) реверсна дотація (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій); 4) додаткова дотація [2]. Розподіл додаткових дотацій між місцевими бюджетами здійснюється на підставі критеріїв, визначених Кабінетом Міністрів України.

Крім того, у Державному бюджеті України можуть передбачатися такі трансферти місцевим бюджетам: базова дотація; субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою; субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів); освітня субвенція; субвенція на підготовку робітничих кадрів; медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм і комплексних заходів програмного характеру; субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50%); інші додаткові дотації та субвенції. Розподіл додаткових дотацій між місцевими бюджетами здійснюється на під-

ставі критеріїв, визначених Кабінетом Міністрів України.

Трансферти з державного бюджету надаватимуться лише для вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів здійснюється окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб з урахуванням таких параметрів: 1) кількість населення; 2) надходження податку на прибуток підприємств, за останній звітний бюджетний період; 3) надходження податку на доходи фізичних осіб, за останній звітний бюджетний період; 4) індекси податкоспроможності відповідного обласного бюджету, що визначаються окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб.

При здійсненні вирівнювання для визначення обсягу дотації враховується значення індексу податкоспроможності відповідного обласного бюджету (співвідношення надходжень на одного жителя з відповідним показником середньому по Україні), якщо значення індексу

– в межах 0,9–1,1 – вирівнювання не здійснюється;

– менше 0,9 – базова дотація відповідному обласному бюджету надається в обсязі 80% суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету 0,9;

– більше 1,1 – передається реверсна дотація з відповідного обласного бюджету в обсязі 50% суми, що перевищує значення такого індексу 1,1.

Показники доходів столичного бюджету не враховуються під час здійснення фіскального вирівнювання, обсяг коштів, що перевищує середній показник надходжень по податках на одного жителя по Україні, не вилучається і може бути спрямований

на фінансування видатків для виконання м. Києвом функцій столиці. Зазначене стимулюватиме місцеві органи влади до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування.

Так, у 2015 р. базову дотацію отримують районні бюджети та бюджети міст з рівнем надходжень на 1 жителя нижче 724,3 грн., обласні – менше 61,9 грн. з податку на прибуток та 181,1 грн. з податку на доходи фізичних осіб. Загальний обсяг базової дотації для обласного бюджету Волинської області складе 76,2 млн. грн. (табл. 1). Для забезпечення бездотаційності місцевих бюджетів Волинської області річні надходження по податку на доходи фізичних осіб мають бути збільшені загалом у 1,4 рази, або на 369,4 млн. грн. по податку на прибуток надходження по області – у 1,6 рази, або на 398 млн. грн. Серед регіонів України не отримують базової дотації бюджети Донецької, Дніпропетровської, Запорізької, Полтавської та Харківської областей [10].

Загалом у Волинській області майже всі місцеві бюджети отримують базові дотації з державного бюджету (для порівняння: у 2015 р. обсяг базової дотації становитиме 300,9 млн. грн., у 2014 р. отримано 2,6 млрд. грн. дотації вирівнювання), бюджет Луцького району буде бездотаційним, бюджет міста Луцьк здійснюватиме реверсну дотацію до державного бюджету в сумі 10,6 млн. грн.

Також слід відмітити, що 2015 р. для місцевих бюджетів не передбачається надання додаткової дотації з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів. Натомість протягом наступних трьох років у Державному бюджеті України планується стабілізаційна дотація в розмірі не менше 1% обсягу надходжень податків та зборів до місцевих бюджетів для покриття можливих фактичних диспропорцій при запровадженні нової моделі взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами. Порядок та умови надання стабілізаційної дотації визначаються Кабінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

При розрахунку міжбюджетних трансфертів враховано нові підходи до їх формування, розподілу та використання, зокрема, передбачено надання освітньої субвенції, субвенції на підготовку робітничих кадрів; медичної субвенції, розподіл яких між відповідними бюджетами здійснюється на основі формул, що забезпечує формування та реалізує державну політику і затверджується Кабінетом Міністрів України.

Таким чином, змінами до бюджетного законодавства передбачається, що здійснення з місцевих бюджетів видатків на загальну і професійно-технічну освіту та охорону здоров'я буде відбуватись за рахунок цільових субвенцій з державного бю-

Таблиця 1

Порядок розрахунку дотації для обласного бюджету Волинської області

Вид надходження	Розрахунок дотації	Обсяг дотації млн. грн.
Податок на прибуток підприємств	$(61,9-23,7) \times 1041 \text{ тис.чол.} \times 0,8$	31,9
Податок на доходи фізичних осіб	$(181,1-127,9) \times 1041 \text{ тис.чол.} \times 0,8$	44,3
61,9 – обсяг надходжень на 1 жителя з податку на прибуток по Україні; 23,7 – надходження податку на прибуток підприємств на 1 жителя по області; 181,1 – обсяг надходжень на 1 жителя податку на доходи фізичних осіб по Україні; 127,9 – надходження податку на доходи фізичних осіб на 1 жителя по області; 0,8 (80%) – значення індексу податкоспроможності менше 0,9; 1041 тис. чол. – кількість населення;		

джету, обсяг яких визначається за формулою, затвердженою Законом України “Про Державний бюджет України на 2015 рік”. Витрати на утримання дошкільних і поза-шкільних закладів освіти, вищих учбових закладів будуть здійснюватись за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Відповідно до Закону України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” з державного бюджету місцевим бюджетам Волинської області буде передано 4689,3 млн. грн. цільових субвенцій, що на 2521,7 млн. грн., або удвічі більше, ніж у 2014 р. Зростання, передусім, зумовлене змінами у підході до фінансування освіти та охорони здоров'я. У 2015 р. на реалізацію державних програм соціального захисту населення передбачається передати 1910,5 млн. грн., що порівняно з 2014 р. більше на 27,8 млн. грн., або на 1,5%. У структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів Волинської області у 2015 р. найбільшу частку становить субвенція соціального захисту – 30,6%, освітня субвенція – 24,2%, власні та закріплені доходи – 20,7% (табл. 2.). На реалізацію програм, пов'язаних із розвитком медицини, із державного бюджету передаються субвенції на: придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії – 458,7 тис. грн.; придбання медикаментів

та виробів медичного призначення для забезпечення швидкої медичної допомоги – 3003,5 тис. грн.

Вперше для місцевих бюджетів Волинської області зі спеціального фонду державного бюджету виділено субвенцію на реформування регіональних систем охорони здоров'я для здійснення заходів з виконання спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту в сумі 15,8 млн. грн.

Крім цього, без розподілу по територіях у державному бюджеті визначені субвенції на:

- проекти ліквідації підприємств вугільної та торфодобувної промисловості й утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування;
- фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;
- проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [9].

На відміну від попередніх років, у державному бюджеті не передбачається надання місцевим бюджетам субвенції місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії та послуг з централізованого водопостачання та водовідведення тарифам,

Таблиця 2

Структура доходів загального фонду місцевих бюджетів Волинської області на 2015 р.

Вид надходження	Загальний обсяг млн. грн.	Питома вага, %
Власні та закріплені доходи	1295,9	20,7
Базова дотація	300,9	4,8
Освітня субвенція	1495	24,2
Медична субвенція	1070,4	17,2
Субвенція на підготовку робітничих кадрів	151,9	2,4
Субвенція соціального захисту	1910,5	30,6
Всього	6224,5	100

що затверджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування.

Здійснення витрат з бюджетів сіл, селищ та міст районного значення відбуватиметься виключно за рахунок доходів відповідних бюджетів лише на утримання апаратів місцевих рад, утримання і розвитку комунальної інфраструктури та реалізації місцевих програм.

Зазначені зміни спричинять суттєві втрати фінансових ресурсів місцевих бюджетів з низькою податкоспроможністю та депресивних територій. Тому, на нашу думку законодавчі нововведення не забезпечать обіцяну урядом фінансову автономію, оскільки із передачею додаткових джерел доходів за громадами закріплюється величезний обсяг нових видатків, зокрема, їм передається майже вся освіта, медицина, культура, дорожнє та житлово-комунальне господарство.

Отже, сьогодні неможливо зробити чіткий висновок про ефективність запроваджених змін бюджетного законодавства через відсутність результатів виконання місцевих бюджетів. Бюджетна політика, спрямована на зростання фінансової бази органів місцевого самоврядування, у реалії не працює через відсутність бази оподаткування та чітких механізмів справляння податку на нерухомість й адміністрування акцизного збору. Крім цього, сільські бюджети втратили право на дотацію та позбавлені надходжень податку з доходу фізичних осіб.

Проблемним є питання об'єднання територіальних громад, враховуючи різний рівень їх фіскальної спроможності. Самодостатні територіальні громади, з точки зору податкоспроможності бюджетів, не завжди будуть мати бажання об'єднатись із "бідними" адміністративно-територіальними одиницями. При цьому, у разі їх об'єднання, виникне проблема розподілу бюджетних ресурсів між цими територіальними громадами (зокрема, щодо фінансу-

вання соціально-економічного розвитку та благоустрою відповідних територій). Трансфертна політика в новій моделі бюджетних відносин в Україні передбачає лише горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій та вимагає переходу формування місцевих бюджетів на принципово нових засадах. Тому, враховуючи значимість відповідних змін до Бюджетного кодексу та відсутність їх апробації, доцільно було б спочатку впровадити нову трансфертну модель на окремих пілотних регіонах і лише після детального вивчення відповідного досвіду поширювати на територію усєї України.

Подальші дослідження трансформації міжбюджетних відносин необхідно проводити в напрямку удосконалення горизонтального вирівнювання між бюджетами місцевого самоврядування з урахуванням досвіду зарубіжних країн та визначення ролі такого вирівнювання у формуванні самодостатніх територіальних громад.

Література

1. *Місцеві фінанси : підручник / за ред. О.П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.*
2. *Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.in.ua/lib.html#rz2456>.*
3. *Луніна І.О. Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування / І.О. Луніна // Економіка України. – 2002. – № 5. – С. 10–16.*
4. *Швець В.Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин / В.Я. Швець // Фінанси України. – 2005. – № 3. – С. 23–31.*
5. *Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / за ред. В.І. Кравченка. – К. : Знання ; КОО, 2008. – С. 352.*
6. *Гончаренко О.В. Міжбюджетні відносини на місцевому рівні в Україні : монографія / О.В. Гончаренко. – К. : Алерта, 2013. – 222 с.*

7. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за січень-грудень 2013 року. Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/news/558/>

8. Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

9. Яресько Н. Ресурс місцевих бюджетів на 2015 рік. / Н. Яресько [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247868006&cat_id=244276429

10. Про обласний бюджет на 2015 р. – Пішчення Волинської обласної ради № 166/1/1-18/2-15 від 26.01.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : post@gfin.voladm.gov.ua,

5. Kravchenko, V. I. (2008). *Miscevi finansy Ukrainy [Local finance of Ukraine]*. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].

6. Honcharenko, O. V. (2013). *Mizhbjudzhetni vidnosyny na miscevomu rivni v Ukraini [Intergovernmental relations at the local level in Ukraine]*. Kyiv: Alerta [in Ukrainian].

7. Bjudzhetnyj monitoring: analiz vykonannja bjudzhetu za sichen'-gruden' 2013 roku. [Budget monitoring: analysis of the budget execution for January – December 2013]. Available at: <http://www.ibser.org.ua/news/558/> [in Ukrainian].

8. Zakon Ukraїny “Pro vnesennja zmin do Bjudzhetnogo kodeksu Ukrainy shhodo reformy mizhbjudzhetnyh vidnosyn” vid 28.12.2014 № 79-VIII [The Law of Ukraine “On amendments to the Budget code of Ukraine on the reform of intergovernmental relations” № 79-VII]. (2014, December 28). Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19> [in Ukrainian].

9. Jaresko, N. (2015). *Resurs miscevyh bjudzhetiv na 2015 rik [Resources of local budgets for 2015]*. Available at: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247868006&cat_id=244276429 [in Ukrainian].

10. Pro oblasnyj bjudzhet na 2015 r. [The regional budget for 2015]. Available at: <http://www.finance.voladm.gov.ua/articles/id-418/> [in Ukrainian].

References

1. Kyrylenko, O. P. (2006). *Miscevi finansy [Local finances]*. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].

2. Bjudzhetnyj kodeks Ukraїny vid 08.07.2010 № 2456-VI [The Budget code of Ukraine № 2456-VI]. (2010, July 8). Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].

3. Lunina, I.O. (2002). *Mizhbjudzhetna vidnosyny v Ukraїni: konceptual'ni pidhody do reformuvannja [Intergovernmental relations in Ukraine: conceptual approaches to reforming]*. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 5, 10–16 [in Ukrainian].

4. Shvets, V.Y. (2005). *Konceptual'ni pidhody do vdoskonalennja systemy mizhbjudzhetnyh vidnosyn [Conceptual approaches to improve the system of intergovernmental relations]*. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 3, 23–31 [in Ukrainian].