

МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

Когут Юлія¹ – Ковач-Румп Генетта²

¹кандидат економічних наук, доцент,
Закарпатський угорський інститут ім. Ференца Ракоці II,
Кафедра обліку і аудиту
e-mail: ukogut87@gmail.com

²викладач, Закарпатський угорський інститут ім. Ференца Ракоці II,
Кафедра обліку і аудиту
e-mail: henetta.kovacs@gmail.com

Формування та використання Державного та місцевих бюджетів є одним з невирішених питань у взаємовідносинах між собою. Для забезпечення життєдіяльності місцевих бюджетів необхідно не делегувати їм відповідні повноваження, а в законодавчому порядку розмежувати компетенцію, функції та обов'язки держави і органів самоврядування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, бюджети, доходи та видатки бюджету, дотація.

АБСТРАКТ

Forming and use of local budgets is one of the unresolved issues in the relationship between the government and local budgets. To ensure vital functions of local budgets it is necessary not to delegate to them proper plenary powers, but in legislative order to delimit their competence, functions and responsibilities of state and local government in law.

Keywords: local government, budget, revenue and expenditure of budget, dotation.

Постановка проблеми

У грудні 2014 року Верховною Радою України ухвалено Закон України від 20.12.2014 №79 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» (набрав чинності з 01.01.2015), яким змінено бюджетні правовідносини державного і місцевих бюджетів. Такими змінами стало запровадження нового виду міжбюджетного трансферту – базової дотації. Виведено на прями міжбюджетні відносини державний бюджет та бюджети територіальних громад. Запроваджено надання нових видів субвенцій – освітньої та медичної. Причиною такого стану є загальна нестабільність системи

міжбюджетних відносин, що не виконує необхідних основних функцій (5). Значну роль як у самій структурі міжбюджетних відносин, так і в механізмі їх регулювання з боку держави відіграє Державний бюджет, який є невід'ємною часткою ринкових стосунків і одночасно важливим інструментом реалізації державної політики. Виходячи з цього, важливо добре знати природу Державного бюджету, особливості його формування і функціонування, способи використання в інтересах ефективного розвитку суспільного виробництва.

Бюджет необхідно знати ще й тому, що Україна переживає глибоку економічну

й фінансову кризу, яку ще більше поглиблює ситуація на Сході країни. Прерогативними за цих умов є правильні відповіді на запитання, як стабілізувати економіку, забезпечити ефективність господарювання, які методи нормалізують фінансовий стан країни, які шляхи покращення міжбюджетних відносин можна застосувати, враховуючи і закордонний досвід, між державним та місцевими бюджетами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Формування доходів та використання місцевих бюджетів досліджують вітчизняні науковці: Й. Бескід, С. Буковинський, О. Василик, В. Геєць, В. Дем'янишин, Т. Єфименко, І. Запатріна, Т. Затонацька, О. Кириленко, В. Кравченко, В. Кудряшов, В. Лагутін, І. Луніна, І. Лютий, О. Молдован, В. Опарін, Ц. Огонь, К. Павлюк, Ю. Радіонов, С. Рибак, О. Рожко, І. Стефанюк, В. Федосов, І. Чугунов, В. Швець, С. Юрій, Ф. Ярошенко та інші. Вони пропонують оптимізацію фінансових нормативів бюджетних коштів, зокрема покращення повноважень між органами виконавчої влади й місцевого самоврядування; шляхом правового статусу місцевих бюджетів, а також у розробці та застосуванні стандартів надання мінімального необхідного переліку державних і громадських послуг [7; 8; 10].

Разом з тим, Конституція України (ст.143), Бюджетний кодекс України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» мають ряд розбіжностей щодо прав та умов передачі фінансових ресурсів, як закріплених, так і трансфертів із державного бюджету.

Мета і завдання

Метою дослідження є обґрунтування, вдосконалення підходів до міжбюджетних відносин в Україні, використання видат-

ків місцевих бюджетів, розподіл бюджетних коштів між Державним та місцевими бюджетами.

Результати

Починаючи з 2015 року, при щорічному затвердженні ЗУ «Про Державний бюджет України», враховуються основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України, схвалені постановою Уряду (на 2019 рік за №546 від 11.07.2018).

У 2019 році новаціями для місцевих бюджетів стали такі зміни:

1. Підвищення: на 50% ставок рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, рентної плати за використання надр для видобування корисних копалин загальнодержавного значення; рентної плати за користування надрами для видобування нафти та газового конденсату; акцизного податку з тютюнових виробів (з 1.01.2019 – на 20%, з 1.07.2019 – на 9%), екологічного податку (з 41коп. до 10 грн.);
2. Запровадження земельного податку за лісові землі та встановлення ставки податку за один гектар лісових земель (за рішенням органу самоврядування, але не більше 0,1% від нормативної грошової оцінки таких земель);
3. ПДФО від доходів за здавання фізичними особами в оренду земельних ділянок сплачуватиметься до відповідного бюджету за місцезнаходженням таких об'єктів оренди;
4. Зарахування з 1 січня 2019 року 5% рентної плати за користування корисними копалинами загальнодержавного значення (крім рентної плати п.1) до бюджету місцевого самоврядування;

5. Збереження норм щодо зарахування 13,44% акцизного податку з пального до місцевих бюджетів; - реверсна дотація – 6,8 млрд. грн (більше 2018 року на 1,4 млрд. грн або на +26%)
6. скасування норми щодо справляння плати за землю за земельні ділянки, надані для залізниць у межах смуг відведення. - стабілізаційна дотація – 0,2 млрд. грн (на рівні 2018 року);
- додаткова дотація на здійснення видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я – 14,9 млрд. грн (2018 рік – 16,5 млрд. грн). Розподіл додаткової дотації між місцевими бюджетами здійснюється обласними державними адміністраціями за погодженням з Кабінетом Міністрів України та затверджується рішенням про обласний бюджет;

Однією з головних новацій бюджету 2019 року стало те, що 20 млрд. грн. за рахунок коштів субвенції на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг передано Міністерству соціальної політики під окрему бюджетну програму «Виплата пільг і житлових субсидій громадянам на оплату житлово-комунальних послуг у готівковій формі».

Для надання первинної медичної допомоги населенню у 2019 році з державного бюджету за окремою бюджетною програмою через Національну службу здоров'я України передбачено кошти в сумі 15,2 млрд грн.

Загальний ресурс місцевих бюджетів на 2019 рік (за оцінкою Мінфіну) становить 573,1 млрд грн, у тому числі:

4. Власні доходи місцевих бюджетів складають – 292,3 млрд грн, що більше на 41,8 млрд грн, у порівнянні із затвердженими місцевими бюджетами на 2018 рік, або на +16,7%, із них:
 - загальний фонд – 267 млрд грн (збільшується на +36,0 млрд. грн до прогнозних надходжень 2018 року або на 15,5%);
 - спеціальний фонд – 25,3 млрд грн (збільшується на +2,8 млрд. грн до 2018 року або на +13%);
5. Трансферти з Державного бюджету – 288,3 млрд. грн, у тому числі:
 - базова дотація 10,4 млрд. грн (більше 2018 року на 2,2 млрд. грн або на +27%);

- субвенції на здійснення державних програм соціального захисту населення – 120 млрд. грн;
- освітня субвенція – 69,6 млрд. грн (більше 2018 року на +9,3 млрд. грн або на +15%);
- медична субвенція – 55,7 млрд. грн (2018 рік – 57,4 млрд. грн, із них на вторинну та третину ланку – 52,2 млрд. грн) [1–5].

З наведених даних на 2019 рік видно, що взаємовідносини між центром і районами набули глобального характеру, тобто стали не менш значущими, ніж науково-технічні, екологічні або демографічні проблеми. З одного боку, виходячи із загальнодержавних інтересів, повинна здійснюватися чітко відпрацьована в законодавчому плані практична діяльність держави в усіх регіонах країни, а з іншого – кожний регіон має право проводити соціально-економічну політику з урахуванням своїх внутрішніх інтересів, виходячи з потреби реалізації тих чи інших місцевих цілей і завдань, наявності відповідних регіональних ресурсів. Оптимальне поєднання цих двох складових являє собою регіональну соціально-економічну політику. Опти-

мальність у даному випадку фіксує у собі таку форму співробітництва держави і окремих регіонів, яка б забезпечувала вирівнювання рівнів економічного розвитку регіонів, зростання ефективності територіального поділу праці, регіональне використання ресурсів, ефективну їх регіональну інтеграцію і активну участь у зовнішніх ринках.

Актуальною залишається вимога щодо необхідності визначення мінімального рівня соціальних потреб на душу населення для розрахунку мінімального розміру місцевих бюджетів. На жаль, в умовах нестабільності надходжень коштів, неповної визначеності повноважень місцевих органів та асинхронного переходу регіонів до ринкових відносин, впровадження у практику бюджетного планування такого показника викликає великі сумніви щодо його своєчасності. Очевидно, зараз найприйнятнішим підходом до визначення мінімальних розмірів місцевих бюджетів має залишатися обрахування їх видаткової частини шляхом планування видатків по кожній галузі та виду витрат, виходячи з показників по мережі й штатах соціально-культурних установ, отримувачів соціальних допомог та інших показників з урахуванням особливостей економічного, соціального, природного й екологічного стану відповідних територій.

З одного боку, треба різко скоротити витрати на утримання непомірно роздутого бюрократичного апарату, надавати дотації тільки тим підприємствам, які виробляють продукцію, що користується платоспроможним попитом, або можуть у потрібний строк освоїти її випуск. З іншого боку, скорочення затрат на науку, освіту і охорону здоров'я та соціальний захист незабезпечених верств населення, що і так перебувають нижче від «межі виживання», не можна допустити. Якщо мислити не тільки фінансовими категорі-

ями, якщо не тільки керуватися поточним моментом, але й думати про перспективи соціально-економічного розвитку України, то ці витрати слід істотно збільшити, адже вкладення в казну і людський капітал окупляться сторицею.

Створення умов для зростання виробництва, зниження податкового пресу потребують прийняття непростих, часто непопулярних рішень. Серйозно ускладнює ситуацію наявність значних боргів по соціальних виплатах з бюджету. Досить терпіти лише шахтарям та пенсіонерам, треба серйозно поступитися і державному чиновнику, і масі різних служб, що заважають розвиткові економічної активності, і тим, хто вже звик до надприбутків. Це одночасно дає шанс вперше з дня проголошення незалежності України започаткувати реальне економічне зростання. Даючи поштовх до цього, ми зможемо реально щороку збільшувати надходження і поліпшувати життя людей.

Необхідно також різко скоротити видатки, і в першу чергу на фінансування галузей народного господарства. Слід припинити фінансування збиткових галузей економіки (за винятком сільського господарства, а також об'єднань і підприємств, які мають важливе значення для держави).

Потрібно змінити існуючий порядок використання бюджетних коштів, які направляються на виплати дотацій. З точки зору соціальної справедливості, не зовсім правильно, що дотації на утримання об'єктів житлово-комунального господарства і транспорту, на придбання медикаментів і палива виплачуються громадськими організаціями. Було б доцільно визначити категорії громадян, які потребують одержання дотацій кожного виду, і схему передавання їм коштів з бюджету для наступних розрахунків за фактично надані послуги. Це могло б істотно зменшити розміри

дотацій, виплачуваних з бюджету, і значно підвищити ефективність їх використання.

Заслуговує уваги метод США, де є визначений і відомий кожному перелік видатків, які знаходяться в компетенції держави, тобто фінансуються з державного (федеральною) бюджету. Це видатки, які охоплюють найбільше число жителів, зокрема це – освіта, соціальне забезпечення, соціальний захист та інше. Тобто асигнування на ці видатки плануються у видатках державного бюджету, як дотація бюджетам штатів, а у бюджетах штатів у доходній частині ставиться сума дотацій, яка відповідає сумі видатків, що дотуються [7].

Основою фінансової стабілізації повинно стати здійснення радикальних заходів зі скорочення витрат бюджетних коштів.

Це передбачає:

- запровадити порядок надання субсидій і дотацій не виробникові, а споживачеві, маючи на увазі їх поступове зниження;
- перебудувати фінансування цільових державних програм і проводити його після складання зведеного балансу фінансових ресурсів, що дасть можливість проаналізувати стан цих ресурсів у цілому, джерела їх формування і напрямки використання, а також приймати обґрунтовані рішення про фінансування тих чи інших із запропонованих програм і проектів;
- налагодити систему вірогідного фінансового обліку, розробити повний порядок фінансування бюджетних установ;
- радикально поліпшити організацію контролю за виконанням державного і місцевих бюджетів.

Нова економічна політика України має одну мету – забезпечити реальний поворот цієї господарської системи до людини.

Істотним моментом соціальної політики стане її децентралізація. Крім того, передбачається, що основний обсяг соціальних витрат дедалі більшою мірою переноситиметься на місцевий і регіональні рівні. Тому вирішення проблеми регіональної бюджетної політики України набуває особливої актуальності.

Питання удосконалення стосунків між ланками бюджетної системи завжди є актуальними. Чинний бюджетний механізм, при якому ради вищого рівня встановлюють нормативи відрахувань для низів, призводить до паралічу органів місцевого самоврядування. Тому необхідно якнайшвидше чітко розподілити компетенцію між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування і законодавчо закріпити за ними. Законодавство вже заклало принципи самостійності у складанні бюджетів усіх рівнів, але вони ще не зміцнені економічним механізмом, а тому не працюють.

У зв'язку з цим для створення чіткої системи формування бюджетів усіх рівнів, на наш погляд, необхідно чітко розподілити доходи між усіма ланками бюджетної системи, тобто мати визначену законом доходну базу, а стосунки між державним і місцевими бюджетами слід будувати з урахуванням умов соціально-економічного розвитку регіонів.

Проблема бюджетного вирівнювання останнім часом вийшла за межі теорії. Тепер вона нерозривно пов'язана із практичними заходами щодо реалізації в Україні принципу «відносної» самостійності бюджетів усіх рівнів, із міжбюджетним перерозподілом фінансових ресурсів. Без нього неможливо обійтися, оскільки фінансові ресурси деяких місцевих органів влади в силу історичних та інших причин не можуть забезпечити реалізацію цими органами владних повноважень. Вийти з цього становища можна, надавши цим

регіонам необхідну допомогу через перерозподіл коштів, виробивши для цього раціональні основи і механізми.

Сучасна система розподілу бюджетних коштів між різними рівнями управління має орієнтуватися на вирішення спільного завдання - досягнення збалансованості бюджетів і по «вертикалі», і по «горизонталі». По «вертикалі» треба усунути невідповідності між видатками місцевих бюджетів і надходженнями, закріпленими за даним бюджетним рівнем. Таку незбалансованість повністю подолати без «зовнішньої» корекції нереально: абсолютно податковий потенціал і об'єктивні потреби даної території практично не збігаються. Тому органи державної влади, маючи більші можливості економічного регулювання й обсяг податкових надходжень, можуть і повинні компенсувати дисбаланс місцевих бюджетів, спрямовуючи на доходи якусь частину коштів, що акумулюються на рівні Державного бюджету. Однак і тоді, коли податкових надходжень і субсидій досить для фінансування спільних видатків місцевих бюджетів, лишається завдання збалансування по «горизонталі». Справа в тому, що в межах самих місцевих бюджетів можуть бути неоднакові бюджетні можливості адміністративних одиниць, які охоплюють значний регіон (переважно східні області України).

Зараз в Україні використовуються методи, які забезпечують збалансування нижчих бюджетів: субвенції (безповоротне

цільове фінансування нижчих бюджетів за рахунок вищих); дотації (безповоротне надання коштів для відшкодування дефіциту нижчого бюджету); взаємозаліки (виділення коштів нижчим бюджетам на відшкодування видатків, пов'язаних із передачею їм видаткових функцій згідно з рішенням центральних органів влади); позики з вищих бюджетів.

Найсерйозніший недолік чинного механізму бюджетного субсидування в тому, що застосовуються не взаємозв'язані, а різноманітні і до того ж не регламентовані відповідними нормами форми перерозподілу бюджетних коштів. Тому сфера чинності кожної з названих чотирьох форм, їх поєднання, конкретні розміри фінансових ресурсів, які перерозподіляються, щоразу визначаються по-різному, індивідуально. У результаті вплив цих методів призводить до адміністрування і суб'єктивізму при ухваленні конкретних рішень.

Висновки

У результаті дослідження було доведено необхідність виробити єдині критерії організації всіх видів фінансової допомоги, максимально реалізувати потенціал їх цілеспрямованого впливу на економіку регіону. Фінансову допомогу регіонам треба надавати так, щоб спонукати органи державної влади на місцях, розширювати власну доходну базу, розвивати інвестиційну активність, структурно перебудувати економіку регіонів.

Список використаної літератури

1. Аналіз міжбюджетних трансфертів у 2018–2019 рр. Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, [Електронний ресурс]. – Джерело: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/2018-10-04-transfers_md-1.pdf (Скачано: 2019.03.02.)
2. Місцеві бюджети 2019. Експертний аналіз Державного бюджету 2019, [Електронний ресурс]. – Джерело: www.rada.gov.ua (Скачано: 2019.03.02.)
3. *Бюджетна система: підруч.* [за ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія]. – К.; ЦУЛ; Тернопіль: Економ Думка, 2012. – 871 с.

4. Демків О. (1995): Місцеві бюджети США. // «Економіка України». – 1995. №6, с.33–38.
5. Підсумки Всесвітнього економічного форуму у Давосі (2019): висновки для України. Шаров О.М., Резнікова О.О. Відділ зовнішньоекономічної політики. Національний інститут стратегічних досліджень, лютий 2019 р., с.1–14. [Електронний ресурс]. – Джерело: <https://www.rada.gov.ua/> (Скачано: 2019.03.02.)
6. Радонов Ю.Д. (2011): Проблема ефективності використання бюджетних коштів // Фінанси України. – 2011. – №5. – с. 47–55.
7. Радонов Ю.Д. (2013): Оцінка ефективності державних видатків. // Економіка України. – 2013. – №2. – с. 71–82.
8. Рибак С.О. (2013): Фінансове забезпечення модернізації соціального захисту населення // Фінанси України. – 2013. – №1. с. 7–21.
9. Степанюк І.Б. (2013): Удосконалення механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування // Фінанси України. – 2013. №2. с. 71–82
10. Хлівний В.К., Мацук З.А. (2010): Оптимізація структури видатків місцевих бюджетів (на прикладі Івано-Франківської області) // Фінанси України. – 2010. – №8. С. 53–62.
11. Податковий кодекс України від 02.10.2010 р. №2736 – IV із змінами та доповненнями.[Електронний ресурс]. – Джерело: www.rada.gov.ua (Скачано: 2019.03.02.)
12. Бюджетний Кодекс України: затверджений ВРУ від 08.07.2010, №2456-VI із змінами внесеними ВРУ 3У від 28.12.2014 року №79 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» та щорічними змінами і доповненнями. [Електронний ресурс]. – Джерело: www.rada.gov.ua (Скачано: 2019.03.02.)
13. Закон України «Про державний бюджет України на 2019 рік» від 25.11.2018 р. №2629-VIII. Відомості Верховної Ради України, 2018р., №50 із змінами від 28 лютого 2019 року. [Електронний ресурс]. – Джерело: www.rada.gov.ua (Скачано: 2019.03.02.)

