

## МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ В СИСТЕМІ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

### INTER-BUDGET TRANSFERS IN THE LOCAL BUDGET REVENUE SYSTEM: MODERN STATUS AND IMPROVEMENT DIRECTIONS

У статті розглянуто необхідність державного регулювання міжбюджетних відносин, які на практиці реалізуються шляхом застосування міжбюджетних трансфертів з метою фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць. З'ясовано механізм надання міжбюджетних трансфертів та оцінено їх з позиції основного джерела наповнення місцевих бюджетів. Проведено комплексний аналіз вітчизняної практики застосування міжбюджетних трансфертів в розрізі окремих складових: базової і реверсної дотації та різних видів субвенцій. Оцінено підходи надання міжбюджетних трансфертів у вигляді дотацій і субвенцій з позиції особливостей їх використання органами місцевого самоврядування через призму вітчизняного законодавства. Здійснено пошук сучасних підходів до вирішення проблем оптимізації системи міжбюджетних трансфертів в умовах розширення бюджетних прав органів місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, доходи бюджету, дотації, субвенції, фінансове вирівнювання.

В статье рассмотрена необходимость государственного регулирования межбюджетных отношений, которые на практике реализуются путем применения межбюджетных трансфертов в целях финансового обеспечения социально-экономического развития отдельных административно-территориальных единиц. Выяснен механизм предоставления межбюджетных трансфертов и дана их оценка с позиции основного источника наполнения местных бюджетов. Проведен комплексный анализ отечественной практики применения межбюджетных трансфертов в разрезе отдельных составляющих: базовой и реверсной дотаций и субвенций. Оценены подходы предоставления межбюджетных трансфертов в виде дотаций и субвенций из позиции особенностей их использования органами местного самоуправления через призму отечественного законодательства. Осуществлен поиск современных подходов к решению проблем оптимизации системы межбюджетных трансфертов в условиях расширения бюджетных прав органов местного самоуправления.

жетных отношений, которые на практике реализуются путем применения межбюджетных трансфертов в целях финансового обеспечения социально-экономического развития отдельных административно-территориальных единиц. Выяснен механизм предоставления межбюджетных трансфертов и дана их оценка с позиции основного источника наполнения местных бюджетов. Проведен комплексный анализ отечественной практики применения межбюджетных трансфертов в разрезе отдельных составляющих: дотаций и субвенций. Оценены подходы предоставления межбюджетных трансфертов в виде дотаций и субвенций из позиции особенностей их использования органами местного самоуправления через призму отечественного законодательства. Осуществлен поиск современных подходов к решению проблем оптимизации системы межбюджетных трансфертов в условиях расширения бюджетных прав органов местного самоуправления.

**Ключевые слова:** межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, доходы бюджета, дотации, субвенции, финансовое выравнивание.

УДК 336.153.1

Сидор І.П.

к.е.н., доцент,  
доцент кафедри фінансів імені С.І. Юрія  
Тернопільський національний  
економічний університет

*The article considers the necessity of state regulation of inter-budgetary relations, which in practice are implemented through the use of intergovernmental transfers for the purpose of financial provision of socio-economic development of separate administrative-territorial units. The degree of financial autonomy of local self-government authorities and their ability to provide the public with public goods and services depend on the organization of the system of inter-budgetary relations. The effectiveness of inter-budgetary relations is not only in balancing local budgets but also in promoting the socio-economic development of the regions, therefore, the question of organizing inter-budgetary relations becomes of particular relevance. The mechanism of provision of intergovernmental transfers is determined and assessed from the position of the main source of local budgets' filling. The complex analysis of the domestic practice of applying intergovernmental transfers in the context of separate components, grants and subventions, is carried out. The etymology of the concept of intergovernmental transfers is considered. Proceeding from the etymology of this concept, intergovernmental transfers are called budget funds, which are transferred free of charge and irrevocably from one budget to another. In practice, this is done to prevent the occurrence or avoidance of post-factorial horizontal and vertical imbalances, that is, inconsistencies between the volumes of budget funds of a particular level of government and the powers that are being addressed in the process of division of competences and responsibilities. The approaches of providing inter-budgetary transfers in the form of grants and subventions from the point of view of peculiarities of their use by local self-government bodies through the prism of domestic legislation are estimated. The shortcomings of the current practice of forming intergovernmental transfers and their use on the ground are revealed. The search for modern approaches to solving problems of optimization of the system of intergovernmental transfers in the conditions of expansion of budgetary rights of local self-government bodies is carried out.*

**Key words:** intergovernmental fiscal relations, intergovernmental fiscal transfers, budget revenues, subsidies, subventions, financial equalization.

**Постановка проблеми.** Важливою складовою бюджетного процесу та невід'ємним елементом бюджетного механізму є міжбюджетні відносини, що представляють собою систему зв'язків між органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій. Від організації системи міжбюджетних відносин залежить ступінь фінансової автономії органів місцевого самоврядування, їх можливість забезпечувати населення суспільними благами та послугами. Ефективність міжбюджетних відносин полягає не тільки в збалансуванні місцевих бюджетів, а також і в сприянні соціально-економічному розвитку регі-

онів, тому питання щодо організації міжбюджетних відносин набуває особливої актуальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми організації міжбюджетних відносин, фінансового вирівнювання розвитку регіонів, зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування входять до кола наукових інтересів багатьох учених, зокрема: В. Гейця, О. Кириленко, Е. Лібанової, І. Лук'яненка, І. Луїної, І. Лютого, І. Молчанова, Д. Полозенка, Л. Савич, О. Самошкіної, О. Тулай, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та інших. У своїх дослідженнях вони визначають теоретичні і практичні аспекти регулювання фінансових відносин між центральною владою й органами місцевого самоврядування, характеризують

наявні у даній сфері проблеми, пропонують способи їх розв'язання, вносять пропозиції з реформування міжбюджетних відносин в Україні. Все ж актуальними питаннями сьогодні залишаються проведення постійного моніторингу та визначення впливу міжбюджетних трансфертів на оптимізацію дохідної бази місцевих бюджетів та соціально-економічного розвитку територій.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження вітчизняної практики надання міжбюджетних трансфертів в системі доходів місцевих бюджетів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В умовах унітарної держави, до яких відноситься Україна, важливим напрямом державної економічної політики, бюджетної політики є рівномірне фінансове забезпечення надання державних гарантованих соціальних послуг громадянам на всій території України. Практичне втілення цього питання здійснюється шляхом бюджетного регулювання з використанням механізмів фінансового вирівнювання. Основним інструментом реалізації цієї політики є міжбюджетні трансферти.

Обмін коштами між бюджетами у вигляді міжбюджетних трансфертів обумовлений нерівномірністю в розподілі податків та відповідальності щодо їх використання між органами влади різних рівнів. Міжбюджетні трансферти слід розглядати як важливий інструмент бюджетного регулювання, що безпосередньо впливає на забезпеченість громадян суспільними послугами та виконання важливих економічних і соціальних програм. Розвиток та вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів вимагають, з одного боку, її наближення до головних принципів і засад функціонування систем міжбюджетних відносин в економічно розвинутих країнах, з іншого – врахування регіональних, національних особливостей та умов формування місцевих бюджетів. Трансферти є однією з форм фінансування соціально-економічного розвитку та механізмом його регулювання. За Бюджетним кодексом України [1], міжбюджетні трансферти – це «кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого».

Поняття «трансферт» широко застосовується не тільки у фінансовій науці, а й в різних сферах людської діяльності. У французькій мові його вживають для позначення переказу іноземної валюти з однієї держави до іншої або надання права володіння іменними цінними паперами. В англійському лексиконі про трансферт говорять у контексті передачі знань і досвіду для надання науково-технічних послуг, застосування технологічних процесів, випуску продукції тощо. Щоправда, найбільш традиційним й усталеним у нашій свідомості є розуміння цього поняття як сукупності фінансових ресурсів, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів або навпаки з метою вирівнювання доходів та видатків.

Виходячи з етимології цього поняття, міжбюджетними трансфертами називають бюджетні кошти, які безоплатно та безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. На практиці це здійснюється для недопущення виникнення або уникнення постфактум горизонтальних і вертикальних дисбалансів, тобто невідповідності між обсягами бюджетних коштів того чи іншого рівня влади та повноваженнями, які на нього поладаються в процесі розподілу компетенцій і відповідальності [2, с. 82]. Особливої ваги питання надання міжбюджетних трансфертів набувають на сучасному етапі українського державотворення, коли відчувається гостра нестача фінансових ресурсів та важелів впливу на соціально-економічний розвиток територій. Зокрема за роки незалежності склад міжбюджетних трансфертів зазнав послідовних змін. У Законі України «Про бюджетну систему України» не було чітко визначено їх переліку, позаяк в одних статтях йшла мова про дотації і субвенції з Державного бюджету України, а в інших – згадувалися дотації та субвенції, отримані з бюджетів вищого рівня. З прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу України міжбюджетні трансферти набули інших форм, до яких належали дотації вирівнювання, субвенції, кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, інші дотації. Сьогодні в складі міжбюджетних трансфертів з'явилися нові інструменти.

У старій редакції Бюджетного кодексу України під поняттям «дотація вирівнювання» розуміли міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності того місцевого бюджету, який його отримує. Прикладом була дотація вирівнювання бюджетам міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим й обласного значення, районним бюджетам, іншим бюджетам місцевого самоврядування. Вона визначалася як перевищення розрахункового обсягу видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, обрахованого із застосуванням таких показників: фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів. Або, наприклад, дотація вирівнювання бюджету Автономної Республіки Крим й обласним бюджетам, що визначалася як перевищення розрахункового обсягу видатків цих бюджетів, обрахованого із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів, над розрахунковим обсягом їх доходів. При цьому розрахунковий обсяг доходів бюджету Автономної Республіки Крим й обласних бюджетів обчислювався на основі прогнозних показників доходів, що зараховуються до цих бюджетів, із застосуванням індексу відносної податкоспроможності – коефіцієнта, що визначав рівень податкоспроможності відповідного бюджету у порівнянні з аналогічним середнім показником [5, с. 26].

Нова редакція Бюджетного кодексу України [1] не тільки змістовно видозмінила, а й концептуально сформулила нову систему міжбюджетних трансфертів в нашій державі. Таким чином, вони поділяються на чотири види: дотації (базова і реверсна); субвенції; кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; додаткові дотації.

Основа міжбюджетних трансфертів склали базова та реверсна дотації, які призначені для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій і функціонують між державним та місцевими бюджетами й навпаки. Базова дотація надається з державного бюджету місцевим бюджетам, причому ресурсною базою для її перерахування є загальнодержавні податки і збори, що надходять до загального фонду державного бюджету. Реверсна дотація перераховується в іншому напрямі, а саме з місцевих бюджетів до державного бюджету.

Кошти з державного бюджету, які не матимуть цільового використання, повинні надаватися тільки у вигляді базової дотації. Метою надання базової та реверсної дотацій є пом'якшення територіальних відмінностей у рівні бюджетної забезпеченості, стимулювання діяльності місцевих органів влади та реалізація державної бюджетної політики через передачу коштів у вигляді цільових трансфертів.

Згідно з Бюджетним кодексом України [1], субвенції – міжбюджетні трансферти для використання на певну мету, заходи. Вони перераховуються з бюджету вищого рівня для бюджету нижчого рівня і мають виключно цільове призначення для здійснення фінансування певного заходу та підлягають поверненню у випадку порушення цільового використання. Розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів згідно з Бюджетним кодексом та Законом України «Про Державний бюджет України на відповідний рік» між бюджетами міст обласного значення і районними бюджетами визначається на основі формули, яка затверджується Кабінетом Міністрів України. Сучасна ситуація у сфері фінансового забезпечення регіонального розвитку доводить, що, незважаючи на дієві кроки, здійснені впродовж реформування бюджетної сфери, фінансова міцність органів місцевого самоврядування значною мірою залишається декларативною. Однією з вагомих проблем фінансового забезпечення регіонів є залежність місцевих бюджетів від загальнодержавних трансфертів.

З метою більш детального аналізу ролі та місця міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів розглянемо динаміку їх формування за даними таблиці 1, у якій представлено динаміку, склад і структуру планових та фактичних показників дохідної частини місцевих бюджетів за період 2014-2018 рр. Так, у період

2014-2018 рр. фактичні показники доходів місцевих бюджетів характеризувалися тенденцією до зростання з 231,7 млрд. грн. до 562,42 млрд. грн. або на 330,72 млрд. грн. При цьому рівень виконання планових показників у 2014 р. вказує на недовиконання в межах 4-5 %, а у 2015-2017 рр. відмічено перевиконання планових завдань за доходами на 6-7 %.

У складі доходів місцевих бюджетів найбільшу частку займають офіційні трансферти. Питома вага офіційних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів за аналізований період знаходиться в межах 53,36% (2016 р.) – 59,08% (2015 р.). Абсолютні фактичні показники офіційних трансфертів у період 2014-2018 рр. зросли з 130,6 млрд. грн. до 298,94 млрд. грн. або на 168,34 млрд. грн.

Співставляючи фактичні і планові показники офіційних трансфертів, слід відмітити, що для них характерне незначне недовиконання, яке у динаміці років скорочується. Так, якщо у 2014 р. рівень виконання місцевих бюджетів за офіційними трансфертами складав 94,9%, то у 2015 р. – 98,49%, у 2016 р. – 99,4%, у 2017 р. – 97,63 %, а у 2018 р. – 98,12 %.

Недовиконання планових показників офіційних трансфертів пов'язано із частковим недовиконанням програм із соціального захисту населення, зокрема щодо надання допомоги сім'ям з дітьми і субсидій населенню у зв'язку із проведенням верифікації громадян, а саме – тимчасово переміщених осіб. Зауважимо, що хоча в Україні з 2015 р. активно здійснюється децентралізація фінансових ресурсів, обсяг офіційних трансфертів у розмірі більше 59% насторожує, адже вказує на зворотню дію у порівнянні з 2014 р., коли ці показники становили 56,36%. Така висока залежність місцевих бюджетів від коштів, наданих у вигляді трансфертних платежів, вказує на значні обсяги бюджетного дефіциту місцевих бюджетів та недостатність власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

У таблиці 2 відображено динаміку показників офіційних трансфертів у складі місцевих бюджетів України у період 2014-2018 рр. Офіційні трансферти представлені дотаціями та субвенціями, які передаються з державного бюджету місцевим бюджетам. У 2014 р. дотації місцевим бюджетам були представлені у вигляді дотацій вирівнювання і додаткових дотацій. При абсолютному значенні офіційних трансфертів у 2014 р. 130,6 млрд. грн. дотації склали 64,43 млрд. грн. або 49,3%, а субвенції – відповідно 50,7%. Рівень виконання планових показників за дотаціями становив 99,3% (при плані 64,87 млрд. грн. фактично поступило 64,43 млрд. грн.) або на 0,44 млрд. грн. менше запланованого показника. У складі дотацій місцевим бюджетам більше 98% займали дотації вирівнювання.

**Динаміка, склад і структура планових та фактичних показників дохідної частини місцевих бюджетів України у 2014-2018 рр. (млрд. грн.)**

Показники		Доходи бюджету, всього, в т. ч.:	Податкові надходження	Неподаткові надходження	Доходи від операцій з капіталом	Цільові фонди	Офіційні трансферти
2014 р.	план	243,4	94,58	8,51	2,34	0,42	137,59
	факт	231,7	87,33	12,26	1,13	0,38	130,60
	% вик-я	95,2	92,3	144,0	48,2	90,4	94,9
	частка, %	100,0	37,69	5,29	0,48	0,16	56,36
2015 р.	план	275,07	86,67	9,79	1,48	0,36	176,64
	факт	294,46	98,22	20,15	1,63	0,40	173,98
	% вик-я	107,0	113,3	205,8	110,1	111,1	98,49
	частка, %	100,0	33,35	6,84	0,55	0,13	59,08
2016 р.	план	342,60	131,85	12,33	1,42	0,42	196,45
	факт	366,14	146,90	21,86	1,40	0,49	195,39
	% вик-я	106,8	111,4	177,2	98,5	116,6	99,4
	частка, %	100,0	40,12	5,97	0,38	0,13	53,36
2017 р.	план	498,24	191,89	24,45	2,02	0,57	279,22
	факт	502,09	201,00	25,97	1,87	0,62	272,60
	% вик-я	100,77	104,74	106,21	92,57	108,77	97,63
	частка, %	100,0	40,03	5,17	0,37	0,12	54,29
2018 р.	план	564,85	229,91	27,06	2,65	0,55	304,67
	факт	562,42	232,53	28,03	2,14	0,67	298,94
	% вик-я	99,57	102,39	103,58	80,75	121,81	98,12
	частка, %	100,0	41,34	4,98	0,38	0,12	53,15

Джерело: складено автором за даними джерела [4]

**Динаміка показників офіційних трансфертів у складі місцевих бюджетів України у 2014-2018 рр. (млрд. грн.)**

показники	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	приріст/зменшення	
						млрд. грн.	%
Офіційні трансферти, в тому числі:	130,60	173,98	195,39	279,60	298,94	168,34	228,9
Дотації, з них:	64,43	7,27	6,83	21,99	25,14	-39,29	39,0
дотації вирівнювання	60,48	–	–	–	–	–	–
додаткові дотації	3,95	–	–	15,05	16,5	12,55	417,7
базова дотація	–	5,26	4,74	5,81	8,18	2,92	155,5
стабілізаційна дотація	–	2,00	2,00	1,13	0,2	-1,8	10,0
Субвенції, з них:	66,17	166,70	188,56	250,6	273,8	207,63	413,7
субвенції на виплату допомоги сім'ям з дітьми	40,84	41,89	47,15	51,59	51,75	10,91	126,7
субвенції на погашення заборгованості в тарифах на тепло та послуги з водопостачання	12,42	4,68	–	21,57	0,98	-11,44	7,8
субвенція на надання пільг і житлових субсидій	–	17,99	44,12	69,74	69,97	51,98	388,9
освітня субвенція	–	44,08	44,51	51,48	60,42	16,34	137,1
медична субвенція	–	46,18	44,43	56,22	61,65	15,47	133,5

Джерело: складено автором за даними джерела [4]



Рівень виконання місцевих бюджетів за субвенціями у 2014 р. становив 91% (при плані 72,72 млрд. грн. фактично поступило 66,17 млрд. грн.) або на 6,54 млрд. грн. менше планового значення. Найбільші обсяги субвенцій у 2014 р. були спрямовані на виплату допомоги сім'ям з дітьми (61,7%) та на погашення заборгованості в тарифах на теплову енергію та послуги з водопостачання (18,7%).

Починаючи з 2015 р. в законодавчому порядку було змінено склад, структуру та механізм нарахування офіційних трансфертів місцевим бюджетам. Зокрема, дотації представлені у вигляді базової і реверсної дотації, які відрізняються між собою напрямками спрямування коштів (див. рис. 2.3). Окрім того, запроваджено стабілізаційну дотацію, що надається місцевим бюджетам на протязі трьох років і її розмір становить не менш 1 % обсягу надходжень податків та зборів до місцевих бюджетів. Така дотація необхідна місцевим бюджетам для того, щоб здійснити покриття диспропорцій, які виникли у зв'язку із запровадженням нової моделі взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами.

Загальний розмір дотації складає 1 млрд. грн. Право розпоряджатися коштами стабілізаційної дотації отримало Міністерство фінансів України, яке виступає головним розпорядником коштів. Відповідно до Постанови КМУ від 16.09.15 р. № 727 «Деякі питання стабілізаційної дотації з державного бюджету місцевим бюджетам» [3].

Динаміка надходження дотацій до місцевих бюджетів у період 2014-2017 рр. характеризується специфікою їх суттєвого скорочення. Так, якщо у 2014 р. до запровадження нового механізму надання офіційних трансфертів місцевим бюджетам обсяг дотацій становив 64,43 млрд. грн., то у наступні 2015-2016 рр. відбулося зменшення цих надходжень до 7,27 млрд. грн. та 6,83 млрд. грн.

відповідно (див. рис. 1), що обумовлено рішенням надавати кошти місцевим бюджетам у вигляді субсидій спеціального призначення. У 2017-2018 рр. відбулося зростання обсягу дотацій.

У 2017 р. обсяг дотацій зріс до 21,99 млрд. грн. за рахунок відновлення додаткових дотацій за різними спрямуваннями, найбільшим обсягом з них характеризується дотація на здійснення передачих з державного бюджету видатків на утримання закладів освіти і охорони здоров'я – 15,05 млрд. грн.

Скорочення обсягу дотацій місцевим бюджетам у період 2014-2016 рр. становить 57,6 млрд. грн. У складі дотацій, наданих місцевим бюджетам у 2015-2016 рр., перевага надається базовій дотації, яка передбачає надходження коштів з державного бюджету місцевим бюджетам для вирівнювання їх фінансової спроможності. Динаміка надходжень абсолютних показників базової дотації вказує на її зменшення у 2016 р. проти 2015 р. на 0,44 млрд. грн. (з 7,27 млрд. грн. до 6,83 млрд. грн.). Сума стабілізаційної дотації у 2015-2016 рр. є однаковою і становить 2 млрд. грн.

Таким чином, частка дотацій у структурі офіційних трансфертів у 2015-2016 рр. становила 3,5%, натомість субвенції склали 96,5%. У 2017 р. ситуація дещо змінилася. Так, за рахунок зростання частки дотацій (додано додаткові дотації) їх частка у співвідношенні з субвенціями зросла у порівнянні з попереднім роком до 7,86 %, а у 2018 р. – до 8,41 %.

Вагомим джерелом формування міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів в останні роки є субвенції. Так, якщо у 2014 р. вони займали лише 50,67 % усіх міжбюджетних трансфертів, то у наступних 2015-2017 рр. субвенції становили більше 89 %.

Динаміка надходження субвенцій місцевим бюджетам у 2014-2017 рр. вказує на їх зростання з 66,17 млрд. грн. до 250,6 млрд. грн. або на 184,43 млрд. грн. Особливо суттєве зростання

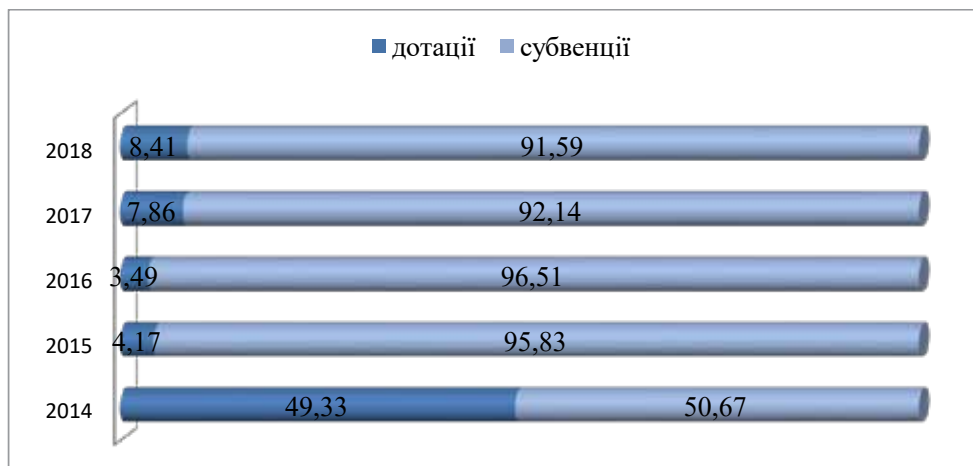


Рис. 1. Динаміка частки дотацій і субвенцій у складі офіційних трансфертів місцевих бюджетів України у 2014-2018 рр. (%)

відбулося у 2015 р. проти 2014 р., що пов'язано із скороченням виділення дотацій. Рівень досягнення планових показників за субвенціями щорічно стає вищим. Так, якщо у 2014 р. планові показники досягнуто на рівні 91%, то у наступні 2015-2016 рр. рівень виконання склав 98,4% та 99,4% відповідно.

Найвищими абсолютними показниками у складі субвенцій характеризуються: освітня субвенція, медична субвенція, субвенція на надання пільг і житлових субсидій, субвенція на виплату допомоги сім'ям з дітьми. Найбільшу частку у представленій структурі субвенцій у 2017 р. займає субвенція на надання пільг і житлових субсидій, її частка складає 27,83 % усього обсягу субвенцій.

Динаміка поступлення освітньої субвенції у період 2015-2017 рр. демонструє зростання з 44,08 млрд. грн. до 51,48 млрд. грн. або на 7,4 млрд. грн. Питома вага освітньої субвенції у структурі усіх субвенцій місцевим бюджетам у 2017 р. становила 20,54 %.

Поряд із запровадженням освітньої субвенції включено і медичну субвенцію. Динаміка поступлення коштів, спрямованих на медичну субвенцію у 2015-2017 рр. вказують на її зростання на 10,04 млрд. грн. з 46,18 млрд. грн. до 56,22 млрд. грн. Дану ситуацію у Міністерстві фінансів України пояснюють проведенням медичної реформи і формування медичних округів, які передбачають ліквідацію окремих медичних закладів, як правило, у невеликих районних центрах, а на їх основі створення медичних амбулаторій і первинної медико-санітарної допомоги.

Аналізуючи систему перерозподілу доходної та видаткової частин місцевих бюджетів у 2014-2018 рр. загалом, можна стверджувати, що на місцеві бюджети було покладено значно більше видаткових повноважень, аніж їхня доходна спроможність, тому залишається ще низка невирішених питань, що змушують органи місцевого самоврядування спрямовувати власні ресурси на фінансування невластивих їм повноважень, які були передані державою в 2017-2018 рр. без фінансового забезпечення.

Це стосується передусім забезпечення виконання державою своїх конституційних зобов'язань щодо повного фінансування делегованих місцевому самоврядуванню повноважень. Обсяги освітньої та медичної субвенцій не забезпечили потребу в коштах на визначені цілі через відсутність актуальних відповідних нормативів бюджетної забезпеченості публічних послуг у сфері делегованих повноважень.

Органи місцевого самоврядування змушені були дофінансовувати 12,2% гарантованих державою послуг за рахунок власних надходжень. Звісно, що формування фінансово спроможних територіальних громад потребує системних вива-

жених змін у податковому та бюджетному законодавстві, адже недостатність власних стабільних джерел доходів значно зменшує та обмежує вплив місцевих бюджетів на розвиток територіальних громад.

**Висновки з проведеного дослідження.** Місцеві бюджети в Україні нині формуються переважно не за рахунок власних та закріплених джерел надходжень, а за рахунок міжбюджетних трансфертів із бюджетів вищого рівня – частка трансфертів у структурі ресурсу місцевих бюджетів становить близько 55%. Тобто управління використанням бюджетних ресурсів фактично здійснюється із центру, що суперечить загальним засадам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Розширення та оптимізація джерел наповнення місцевих бюджетів, збільшення повноважень місцевих органів влади в управлінні фінансовими ресурсами та підвищення їхньої самостійності є надзвичайно важливими завданнями. Їх вирішення сприятиме підвищенню рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування й якісному виконанню покладених на них завдань і функцій.

З огляду на зарубіжний досвід більш переконливі аргументи знаходяться на стороні децентралізації міжбюджетних відносин. Проте в умовах сучасної України наразі не можна беззастережно підтримувати децентралізацію. Висновок з уроків, який дає досвід бюджетного федералізму західного типу, полягає у тому, що удосконалення дії та підвищення ефективності міжбюджетних відносин в Україні, відповідно до принципів демократії та субсидіарності, передбачає розширення прав і повноважень місцевих органів самоврядування при одночасному зміцненні їх фінансової бази та збереженні централізованих механізмів макроекономічного регулювання і соціальної політики.

Вважаємо, що пошук сучасних підходів до вирішення проблем оптимізації системи міжбюджетних трансфертів в умовах розширення бюджетних прав органів місцевого самоврядування має базуватися на таких основних положеннях:

– у процесі збалансування бюджетів не потрібно ставити за мету досягнення повного бюджетного вирівнювання, оскільки це знижує стимули місцевих органів щодо покращення свого фінансового стану. Навпаки, в умовах транзитивної економіки стимулювальна функція міжбюджетних трансфертів має бути реалізована більшою мірою, ніж у країнах з розвинутою, стабільною економікою;

– розподіл вирівнювальних трансфертів необхідно проводити із застосуванням формульного підходу. При цьому доцільно забезпечити стабільність формульного розрахунку протягом тривалого періоду часу, що дозволить покращити прозорість міжбюджетних відносин та підвищити їх ефективність. При необхідності уточнення алго-

ритму розрахунків більш доцільним буде використання цільових субвенцій, аніж внесення змін до встановленої формули;

– доцільно запровадити прямі розрахунки за міжбюджетними трансфертами між державним бюджетом та бюджетами територіальних громад всіх рівнів. Проте, даному заходу має передувати проведення реформи адміністративно-територіального устрою в нашій країні та оптимізація функціонування вітчизняної казначейської системи;

– потребує вдосконалення порядок міжбюджетних відносин на рівні села, селища, міста районного підпорядкування та адміністративного району. Головну увагу при цьому необхідно зосередити не тільки на проблемах удосконалення процедур розрахунку обсягів трансфертних платежів, але й на покращенні правового врегулювання основних аспектів взаємовідносин між учасниками процесу перерахування міжбюджетних трансфертів на місцевому рівні;

– розробка та затвердження державних соціальних стандартів. Потребує удосконалення Методика розрахунку вартості соціальних послуг та їх складу для всіх галузей (освіти, охорони здоров'я і т.д.), що дасть змогу визначати грошовий еквівалент послуги, що надається, а також її склад. Затвердження соціальних стандартів дасть змогу оптимізувати кількість та структуру бюджетних установ, а також забезпечити підвищення ефективності планування та використання бюджетних коштів бюджетів всіх рівнів.

– забезпечення адресності соціальних пільг шляхом розробки та затвердження дієвого механізму адресного надання пільг і визначення їх фінансової оцінки;

– підвищення ефективності місцевих податків і зборів шляхом удосконалення механізму їх адміністрування та формування єдиної бази даних (для прикладу, для податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки).

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI: URL: <http://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення 17.06.2019).
2. Глухова В.І., Кравченко Ю.М. Міжбюджетні трансферти як форма бюджетного регулювання. *Економіка і регіон*. 2014. № 4. С. 80-84.
3. Деякі питання стабілізаційної дотації з державного бюджету місцевим бюджетам. Постанова Кабінету міністрів України від 16.09.15 р. № 727 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/6-2015-%D0%BF#n18> (дата звернення 13.01.2019).
4. Звіти про виконання місцевих бюджетів України у 2014-2018 рр. URL: <http://treasury.gov.ua/> (дата звернення: 16.04.2019).
5. Письменний В.В. Міжбюджетні трансферти як інструмент фінансового вирівнювання територій. *Економіка та держава*. 2017. № 6. С. 24-30.

#### REFERENCES:

1. Bjudzhetnyj kodeks Ukraïny vid 08.07.2010 r. no 2456-VI: URL: <http://zakon.rada.gov.ua>. (data zvernennja 17.06.2019).
2. Ghlukhova V.I., Kravchenko Ju.M. (2014) Mizhbjudzhetni transferty jak forma bjudzhetnogho rehuljuvannja. [Intergovernmental transfers as a form of budgetary regulation.] *Ekonomika i rehion*. 2014. no 4. pp. 80-84.
3. Dejaki pytannja stabilizacijnoji dotaciji z derzhavnogho bjudzhetu miscevyim bjudzhetam. Postanova Kabinetu ministriv Ukraïny vid 16.09.15 r. no 727 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/6-2015-%D0%BF#n18> (data zvernennja 13.01.2019).
4. Derzhavna kaznachejsjka sluzhba Ukraïny. Zvity pro vykonannja miscevykh bjudzhetiv Ukraïny u 2014-2018 rr. URL: <http://treasury.gov.ua/> (data zvernennja: 16.04.2019).
5. Pysjmenyj V.V. (2017) Mizhbjudzhetni transferty jak instrument finansovogho vyrivnjuvannja terytorij. [Intergovernmental transfers as an instrument of financial equalization of territories]. *Ekonomika ta derzhava*. 2017. no 6. pp. 24-30.

**INTER-BUDGET TRANSFERS IN THE LOCAL BUDGET REVENUE SYSTEM:  
MODERN STATUS AND IMPROVEMENT DIRECTIONS**

An important component of the budget process and an integral part of the budget mechanism are intergovernmental relations, which are a system of links between public authorities and local self-government bodies to provide appropriate budgets with the financial resources necessary to fulfil their functions. The degree of financial autonomy of local self-government authorities and their ability to provide the public with public goods and services depend on the organization of the system of inter-budgetary relations.

The exchange of funds between budgets in the form of intergovernmental transfers is determined by the uneven distribution of taxes and the responsibility for their use between different levels of government. Intergovernmental transfers should be considered as an important budgetary regulation tool that directly affects the provision of citizens with public services and the implementation of important economic and social programs. The development and improvement of the system of intergovernmental transfers require, on the one hand, its approximation to the main principles and fundamentals of the functioning of intergovernmental systems in economically developed countries, on the other – to take into account regional, national peculiarities and conditions for the formation of local budgets. Transfers are one of the forms of financing of socio-economic development and its regulation mechanism.

The issue of providing intergovernmental transfers is of particular importance at the present stage of Ukrainian state formation when there is an acute shortage of financial resources and levers of influence on the socio-economic development of territories.

The current situation in the field of financial support for regional development proves that, despite the effective steps taken during the reform of the budget sphere, the financial strength of local self-government bodies remains largely declarative. One of the major problems of financial support of regions is the local budgets' dependence on national transfers.

Thus, the share of subsidies in the structure of official transfers in 2015–2016 was 3.5%, whereas the subventions amounted to 96.5%. In 2017, the situation changed somewhat. So, due to the increase in the share of subsidies (additional subsidies were added), their share in relation to subventions increased in comparison with the previous year to 7.86%, and in 2018 – to 8.41%.

Subventions are a significant source of intergovernmental transfers in the composition of local budget revenues in recent years. So, if in 2014 they occupied only 50.67% of all intergovernmental transfers, then in the next 2015–2017 subventions were more than 89%.

Analysing the system of redistribution of income and expenditure parts of local budgets in 2014–2018 as a whole, it can be argued that much more spending powers than their revenue potential were allocated to local budgets, so there are still a number of unresolved issues that make local self-government authorities to direct their own resources for the financing of unusual powers that were transferred by the state in 2017–2018 without financial support.

This concerns, first of all, ensuring the state's implementation of its constitutional obligations to fully finance powers delegated to local self-government. The volume of educational and medical subventions did not provide the funds for the specified goals over the lack of relevant standards of budget provision of public services in the field of delegated authority.

Local self-government bodies were forced to finance 12.2% of government-guaranteed services at their own expense. Certainly, the formation of financially viable territorial communities requires systemic well-balanced changes in tax and budget legislation, as the lack of own stable income sources significantly reduces and limits the influence of local budgets on the development of territorial communities.

Expanding and optimizing sources of local budgets, increasing the authority of local authorities in managing financial resources and improving their autonomy are extremely important tasks. Their solution will contribute to an increase in the level of financial independence of local self-government bodies and the qualitative fulfilment of the tasks and functions entrusted to them.

Given the foreign experience, more convincing arguments are on the side of the decentralization of intergovernmental fiscal relations. However, in today's conditions of modern Ukraine, one should not unconditionally support decentralization. The conclusion from the lessons of the experience of Western-type budget federalism is that improving the efficiency and effectiveness of intergovernmental fiscal relations in Ukraine, in accordance with the principles of democracy and subsidiarity, provides for the empowerment of local self-government authorities, while strengthening their financial base and preserving centralized mechanisms of macroeconomic regulation and social policy.