

## МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ: ЇХ ВИДИ І ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

### INTERBUDGETARY TRANSFERS: THEIR TYPES AND SIGNIFICANCE FOR LOCAL BUDGETS

Генкул Ю.В., студентка III курсу  
міжнародно-правового факультету

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

У статті досліджуються особливості розвитку міжбюджетних відносин в Україні, ураховуючи зміни в бюджетному законодавстві, а саме проводиться аналіз такого важливого інституту міжбюджетних відносин, як міжбюджетні трансферти. Зазначено, що ефективне функціонування й розвиток міжбюджетних трансфертів дає змогу урівноважити рівень соціально-економічного розвитку не тільки окремих регіонів, а й держави загалом. Розглянуто види міжбюджетних трансфертів з погляду їх поділу за цільовим призначенням (цільові – субвенції, нецільові – дотації). Здійснено статистичний аналіз надходжень міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих для фінансового вирівнювання територій у 2018–2019 роках та у 2020 році. Досліджено обсяги й особливості наданих базової та реверсної дотації у розрізі основних типів місцевих бюджетів. З одного боку, їх висока питома вага свідчить, що держава зацікавлена, аби фінансування заходів соціально-економічного характеру відбувалося в належному обсязі та якості в усіх регіонах, а з іншого боку, надмірний вплив міжбюджетних трансфертів може ставити місцеву владу в опосередковану залежність від центральних органів державного управління. Розглядаючи особливості надання субвенцій, акцентували увагу на проблемі корупційного складника такого інструменту фінансового вирівнювання. Зазначено, що подальший розвиток міжбюджетних відносин в Україні передбачає можливість застосування передового світового досвіду. Але наявність такого досвіду не дає змоги знайти еталон, повністю придатний для України, тому що в кожній країні існують свої особливості правового регулювання міжбюджетних відносин, які залежать від політичних, економічних та історичних традицій розвитку. Сформовано наукові засади вдосконалення міжбюджетних трансфертів, що з прагматичного погляду дасть можливість наділити органи місцевої влади необхідними важелями впливу та забезпечить спроможність регіонів до розвитку.

**Ключові слова:** унітарна держава, міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, дотації, субвенції, індекс податкоспроможності.

The article examines the peculiarities of the development of inter-budgetary relations in Ukraine, taking into account changes in budget legislation. Namely, the analysis of such an important institution of intergovernmental relations as intergovernmental transfers is carried out. It is noted that the effective functioning and development of intergovernmental transfers allows to balance the level of socio-economic development not only of individual regions but also of the state as a whole. The types of intergovernmental transfers from the point of view of their division by purpose (target – subventions and non-target grants) are considered. The article provides a statistical analysis of intergovernmental transfers from the state budget to local areas for financial equalization in 2018–2019 and in 2020. The volumes and features of the provided basic and reverse grants in the context of the main types of local budgets are investigated. On the one hand, their high share indicates that the state is interested in the financing of socio-economic measures in the appropriate amount and quality in all regions, and on the other hand, the excessive impact of intergovernmental transfers may place local government indirectly dependent on central public administration bodies. Considering the peculiarities of providing subventions, attention is focused on the problem of the corruption component of such an instrument of financial equalization. It is noted that the further development of inter-budgetary relations in Ukraine provides for the possibility of applying world best practices. However, the presence of such experience does not allow to find a standard that is fully suitable for Ukraine, because each country has its own features of legal regulation of inter-budgetary relations that depend on political, economic and historical traditions of development. The article forms the scientific basis for improving intergovernmental transfers, which from a pragmatic point of view will provide local authorities with the necessary levers of influence and ensure the ability of regions to develop.

**Key words:** unitary state, intergovernmental relations, intergovernmental transfers, grants, subventions, tax capacity index.

**Постановка проблеми.** В умовах динамічних змін, зумовлених реформою децентралізації, у бюджетному законодавстві України з'являються нові поняття й категорії, які потребують наукового дослідження. Однією з таких категорій є міжбюджетні трансферти. Зазначимо, що їх доцільно розглядати як один із інструментів забезпечення функціонування в межах держави єдиної бюджетної системи для забезпечення балансу між повноваженнями органів державної влади та органів місцевого самоврядування й видатками відповідних бюджетів.

Серед вітчизняних науковців, які досліджували питання формування, використання та значення міжбюджетних трансфертів для розвитку бюджетної системи, варто виділити таких, як В.Л. Андрущенко, О.Д. Василик, Л.К. Воронова, О.П. Кириленко, М.І. Крупка, М.П. Кучерявенко, О.А. Музика-Стефанчук, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришва та інші. Окремі аспекти цієї теми вивчалися в роботах представників фінансової думки з інших країн, таких як Р. Баль, Р.М. Берд, Р.В. Бодвей, Т. Тер-Мінасян, А. Шах та інші. Проте, ураховуючи подальший розвиток міжбюджетних відносин, оптимізація та впорядкування яких мають сприяти розв'язанню багатьох фінансових, економічних і політичних проблем у державі, варто звернути увагу на дослідження змісту, видів і значення їх для місцевих бюджетів.

**Метою статті** є дослідження особливостей розвитку міжбюджетних трансфертів в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Особливості бюджетної системи кожної країни залежать від політичного устрою держави. Відповідно до ст. 2 Конституції України, Україна є унітарною державою [1]. Виходячи із цього, бюджетна система України є дворівневою та включає державний і місцеві бюджети. Однією з важливих і складних проблем державних фінансів є ефективна організація відносин між рівнями бюджетної системи. Тому, згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, яку ратифікувала Україна, «органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень» [2].

Незважаючи на те що ефективне функціонування органів місцевого самоврядування передбачає автономію, тобто децентралізацію в межах своїх повноважень, важливим і дієвим інструментом для розвитку місцевих бюджетів є міжбюджетні трансферти. Виходячи із цього, важливим є положення ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, де, зокрема, установлено, що «трансферти за можливості не мають бути зарезервовані на фінансування заздалегідь визначених проектів. Надання трансфертів не має позбавляти місцеві органи влади однієї

з основних свобод – на свій розсуд проводити політику в межах власної юрисдикції» [2].

Для повного розуміння зазначеного положення необхідно звернути увагу на зміст самого поняття «трансферти». Зазначимо, що воно широко застосовується не тільки у фінансовій науці, а й у 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 та усталеним у нашій свідомості є розуміння поняття «трансферт» як сукупності фінансових ресурсів, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів або, навпаки, з метою вирівнювання доходів і видатків. Виходячи з етимології цього поняття, міжбюджетними трансфертами називають бюджетні кошти, які безоплатно та безповоротно передаються з одного бюджету до іншого [3]. Саме таке визначення міститься в ст. 2 Бюджетного кодексу України.

Загалом інститут міжбюджетних трансфертів у бюджетному законодавстві України має порівняно коротку історію. Так, у період чинності Закону України «Про бюджетну систему» (1991–2001 рр.) у Державному бюджеті України передбачалися дотації, субвенції, субсидії, які надавалися з одного бюджету до іншого. Проте в самому Законі взагалі не використовувався термін «міжбюджетні трансферти», його не було закладено в методологічних засадах розвитку міжбюджетних відносин [4]. Термін «міжбюджетні відносини» вперше вжито в Законі України «Про Державний бюджет України на 1998 рік». У свою чергу, Постановою КМУ «Про затвердження Порядку розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня) та нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік» від 29 грудня 2000 р. № 1932 вперше встановлено порядок визначення обсягу міжбюджетних трансфертів [5]. Із прийняттям у 2001 році Бюджетного кодексу України запроваджена нова, якісніша модель регулювання бюджетних відносин, яка деталізувала як порядок надання й обсяг міжбюджетних трансфертів, так і зміни в переліку доходів і видатків, що впливають на їх визначення. Також розширений перелік видів трансфертів і врегульовані відносини щодо обсягів і строків їх перерахування. Сьогодні порядок та умови надання міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам і міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами визначає Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів, затверджений Постановою КМУ від 15 грудня 2010 року № 1132 [6].

Розглянемо види міжбюджетних трансфертів з погляду їх поділу за цільовим призначенням. За такою ознакою вони поділяються на цільові й нецільові трансферти.

До цільових трансфертів зараховують субвенції. Їх визначення подається в ст. 2 Бюджетного кодексу України: «... це міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенцій» [7]. Бюджетним кодексом України в ст. 97 передбачені такі види субвенцій: субвенції на здійснення програм соціального захисту, субвенція на виконання інвестиційних проектів, освітня субвенція, субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами тощо. Вони можуть надаватися як із загального, так і зі спеціального фондів державного або місцевого бюджетів. З державного бюджету субвенції можуть надаватися на здійснення програм соціального захисту; на виконання інвестиційних проектів; на освіту; медична субвенція та інші субвенції. Так, у 2020 році Україна виділила 33 субвенції з державного бюджету (24 – із

загального фонду, 9 – зі спеціального фонду). Обсяг цих міжбюджетних трансфертів за їх видами й у розрізі місцевих бюджетів визначає додаток 6 до Закону України «Про державний бюджет України» на 2020 рік [8]. Із місцевих бюджетів надаються субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності таких об'єктів; виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст і їх об'єднань і на інші цілі. Умови, на яких надаються такі субвенції з місцевого бюджету іншому місцевому бюджету, визначають відповідні місцеві ради в договорі сторін з урахуванням положень Бюджетного кодексу України.

Розглядаючи особливості надання субвенцій, зазначимо таку актуальну сьогоденні проблему, як корупційний складник цього інструменту фінансового вирівнювання, а саме зловживання чиновників при визначенні тих чи інших цілей для витрачання коштів; брак прозорості в їх витрачаннях; недоведення інформації про витрачання коштів до громадськості тощо. Зокрема, щодо медичної субвенції, на нашу думку, можна виділити такі випадки, які підвищують рівень корупційних діянь: хабарництво в медичному обслуговуванні, розкрадання, неправомірне привласнення або інше нецільове використання коштів державного бюджету, виділене на охорону здоров'я, зловживання зайнятим становищем, корупція при відшкодуванні вартості ліків тощо. Єдиного підходу, щоб побороти корупцію або запобігти корупції, немає, є лише комбінації, стратегії, практики, які можуть бути ефективними засобами в боротьбі з таким явищем. Тут доречно навести епіграф до практичного посібника з міжбюджетних трансфертів: «Практика міжбюджетних трансфертів є магічним мистецтвом проходження грошей від одного уряду до іншого, спостерігаючи, як вони зникають у повітрі» [9, с. 3].

До нецільових зараховують трансферти, надання яких не пов'язано з конкретною метою використання. До них належать дотації. Бюджетний кодекс України не містить визначення дотацій. Але, аналізуючи дослідження науковців, можемо констатувати, що більш вичерпним, на нашу думку, є визначення дотацій, запропоноване Л.К. Вороновою, а саме: «Дотація – це кошти, що передаються з одного бюджету іншому, у твердій сумі й безповоротно для остаточного збалансування бюджету» [10, с. 127].

Бюджетний кодекс у ст. 97 передбачає такі види дотацій: базова дотація (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій); реверсна дотація (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій); додаткова дотація. Варто зазначити, що перелік міжбюджетних трансфертів, як субвенцій, так і дотацій, наведений у ст. 97 Бюджетного кодексу України, не є вичерпним, що передбачає їх подальший розвиток.

Розглянемо більш детально особливості, які притаманні дотаціям. Одним із основних її видів є базова дотація. Вона надається з Державного бюджету і є основним інструментом підвищення фіскальної спроможності місцевих бюджетів шляхом запровадження механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій за індексом податкоспроможності. Цей індекс розраховується в межах таких місцевих бюджетів, як обласні, бюджети міст обласного значення, бюджети об'єднаних територіальних громад, районні бюджети. Такий підхід до надання базових дотацій більшість науковців вважає більш досконалим, ніж той, що ґрунтувався на системі балансування доходів і видатків, оскільки він дає змогу враховувати особливості, притаманні конкретним адміністративно-територіальним утворенням.

Цікавою є статистична інформація щодо обсягів зростання базової дотації у 2019 порівняно з 2018 роком на рівні місцевих бюджетів: перше місце за обсягом бюджетних

дотації отримують районні бюджети – 5,6 млрд грн, друге – бюджети об'єднаних територіальних громад (ОТГ) – 2,4 млрд грн. Обласні бюджети у 2019 році отримали 1,5 млрд грн, а найменші обсяги базової дотації встановлені для бюджетів міст (районів у містах) – 0,9 млрд грн [11]. Щодо 2020 року, то регіонам виділено 13 282,4 млн грн базових дотацій. Це на 28,1% більше, ніж у 2019 р. Найбільше отримали бюджети Івано-Франківської та Закарпатської областей – 236,9 млн і 231,8 млн грн відповідно. Місцевим і районним бюджетам, а також бюджетам громад цих областей передбачені значні суми – 932,9 млн і 955,6 млн грн. Найменше передбачено коштів для бюджету Одеської області (26,4 млн грн) [12]. Оскільки ця дотація надається місцевим бюджетам із загального фонду державного бюджету, то основним джерелом перерахування цього трансферту будуть загальнодержавні податки і збори, що надходять до загального фонду державного бюджету.

Наступним видом дотації є реверсна дотація, яка пов'язана з передачею коштів з місцевого бюджету до державного бюджету для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. Її обсяг у 2019 році становив 6,8 млрд грн. Найбільші обсяги реверсної дотації у 2019 році перераховували бюджети міст обласного значення – 4,6 млрд грн. Обсяги реверсної дотації з інших бюджетів є значно меншими [11]. Джерелом такої дотації є надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів, які є більш стабільними у своєму розвитку. Розглянемо більш детально особливості, які притаманні дотаціям, незважаючи на те що вони є протилежними за своїм рухом: ці дотації є грошовими надходженнями, що надаються для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій; вони є протилежними за напрямом; вони функціонують між державним бюджетом, з одного боку, місцевими бюджетами, з іншого боку. Щодо мети таких дотацій, то вона є спільною, а саме: пом'якшення територіальних відмінностей у рівні бюджетної забезпеченості, стимулювання діяльності місцевих органів влади та реалізація державної бюджетної політики через передачу коштів у вигляді таких трансфертів. Наступний вид нецільових трансфертів – додаткова дотація. Вона надається на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок наданих державою податкових пільг. Додаткових дотацій у бюджеті на 2020 рік було передбачено 8 535,1 млрд грн (на 44,9% менше, ніж на 2019 р.) [12]. Крім того, Бюджетним кодексом можуть передбачатися інші додаткові дотації місцевим бюджетам. Наприклад, ст. 103-6 Бюджетного кодексу України передбачена додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету витраток з утримання закладів освіти й охорони здоров'я. Важливим правилом розподілу додаткових дотацій між місцевими бюджетами є те, що вони здійснюються на підставі критеріїв, визначених КМУ.

Необхідно зазначити, що в Державному бюджеті України затверджується обсяг міжбюджетних трансфертів окремо для кожного з відповідних місцевих бюджетів, якщо є підстави для надання й отримання відповідних

міжбюджетних трансфертів. Але сучасна ситуація у сфері фінансового забезпечення регіонального розвитку доводить, що, незважаючи на дієві кроки, які здійснюються впродовж реформування бюджетної сфери, фінансове становище органів місцевого самоврядування значною мірою залишається декларативним. Й однією з вагомих проблем фінансового забезпечення регіонів є саме залежність місцевих бюджетів від загальнодержавних трансфертів.

Подальший успішний розвиток міжбюджетних відносин в Україні, на нашу думку, передбачає можливість застосування передового світового досвіду. Але тут потрібно зазначити, що такий досвід не дає змоги знайти еталон, повністю придатний для України. У кожній країні існують свої особливості правового регулювання міжбюджетних відносин, які залежать від політичних, економічних та історичних традицій розвитку. Також вони зумовлюються особливостями адміністративно-територіального поділу, що породжує різні моделі бюджетної системи в країнах, наприклад, бюджетний федералізм, бюджетний унітаризм та інші моделі. Бюджетному федералізму (США, Канада) притаманні такі особливості: поєднання інтересів різних рівнів влади на всіх рівнях бюджетної системи при розмежуванні доходів і витраток; поєднання фіскальних інтересів держави з інтересами її суб'єктів; розподіл і перерозподіл бюджетних ресурсів між державним бюджетом і місцевими тощо. Бюджетний унітаризм притаманний унітарним державам, до яких належить Україна. Його особливістю є «така організація міжбюджетних відносин, яка базується на основі єдиних визначених і законодавчо закріплених державою принципів, інструментів, методів і спрямована на досягнення єдиних стандартів громадських послуг по всій території країни» [13]. Але сьогодні, незважаючи на певні розбіжності в структурі бюджетних систем, найбільш популярною тенденцією розвитку міжбюджетних відносин у світі, на нашу думку, є децентралізація, розвиток якої пов'язаний із наданням усе більших повноважень органам місцевого самоврядування для їх реалізації на містах. Важливою умовою тут є й фіскальна децентралізація, коли кожна місцева рада має всі права та зобов'язана приймати рішення стосовно наповнення своїх бюджетів і фінансування витраток.

**Висновки.** Отже, міжбюджетні відносини є важливим складником бюджетної політики, інструментом розвитку фінансових відносин між державою і місцевими органами влади. Однією з форм реалізації міжбюджетних відносин є міжбюджетні трансферти. За допомогою них на місцевому рівні вирішуються важливі питання, пов'язані з розвитком адміністративно-територіальних утворень. Сьогодні стан фінансування витраток органів місцевого самоврядування на виконання функцій і завдань у межах власної компетенції та реалізації делегованих центральною владою повноважень є надзвичайно складним, а нинішню структуру наповнення місцевих бюджетів не можна вважати досконалою, хоча ці бюджети повинні функціонувати як злагоджений механізм, забезпечуючи відповідність фінансових ресурсів запланованим асигнуванням.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996. URL: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main> (дата звернення: 29.03.2020).
2. Європейська Хартія про місцеве самоврядування. *Місцеве самоврядування*. 1997. № 1 ; 2 (3). С. 90–94.
3. Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн : монографія. Київ : НДФІ, 2007.
4. Остаточний звіт. Консультативна підтримка реформи місцевих бюджетів, QCBS-2. Грудень 2010. URL: <http://www.google.com.ua/#hl=ru&tb=d&output=search&client=psy-ab&q> (дата звернення: 29.03.2020).
5. Про затвердження Порядку розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня) та нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2000 № 1932. URL: <http://www.zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 29.03.2020).
6. Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.12.2010 № 1132. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1132-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.03.2020).
7. Бюджетний кодекс України від 14.10.2020 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 29.03.2020).

8. Про Державний бюджет України : Закон України від 10.12. 2020 № 294-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20> (дата звернення: 29.03.2020).
9. Shah A.A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. Washington : World Bank Policy Research Working Paper, October 2006.
10. Воронова Л.К. Фінансове право України : підручник. Київ : Прецедент ; Моя книга, 2006. 448 с.
11. Мельник К. Аналіз міжбюджетних трансфертів у 2018–2019 рр. URL: [https://feao.org.ua/wpcontent/uploads/2018/10/2018-10-04-transfers\\_md-1.pdf](https://feao.org.ua/wpcontent/uploads/2018/10/2018-10-04-transfers_md-1.pdf) (дата звернення: 29.03.2020).
12. Слово і діло – аналітичний портал (2020). Держбюджет – 2020: яке фінансування отримають регіони. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/12/18/infografika/finansy/derzhbyudzhets-2020-yake-finansuvannya-otrимають-reghiony> (дата звернення: 29.03.2020).
13. OECD Fiscal Decentralisation Database. *The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)*. URL: [http://www.oecd.org/tax/federalism/oecd/fiscal-decentralisation-database.htm#A\\_Title](http://www.oecd.org/tax/federalism/oecd/fiscal-decentralisation-database.htm#A_Title) (дата звернення: 29.03.2020).