

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України від 11.07.2019 № 975) [www. economy.nayka.com.ua](http://www.economy.nayka.com.ua) | № 4, 2020 | 30.04.2020 р.

DOI: [10.32702/2307-2105-2020.4.70](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2020.4.70)

УДК 336.153.2

В. В. Круглякова,
к. е. н., доцент кафедри фінансового менеджменту,
Львівський національний університет імені Івана Франка
ORCID ID: 0000-0002-0688-8704

Д. І. Вацяк,
студентка 4 курсу спеціальності «Фінанси, банківська справа та страхування»,
Львівський національний університет імені Івана Франка
ORCID ID: 0000-0002-8551-2579

А. В. Олійник,
студентка 4 курсу спеціальності «Фінанси, банківська справа та страхування»,
Львівський національний університет імені Івана Франка
ORCID ID: 0000-0001-9392-9916

ВПЛИВ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ НА ФІНАНСОВЕ ВИРІВНЮВАННЯ ТЕРИТОРІЙ

V. Kruhliakova
PhD in Economics,
Associate Professor of the Department of Financial Management,
Ivan Franko National University of Lviv

D. Vatsiak
Student of the specialty "Finance, Banking and Insurance",
Ivan Franko National University of Lviv

A. Oliynyk
Student of the specialty "Finance, Banking and Insurance",
Ivan Franko National University of Lviv

IMPACT OF INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS ON THE FINANCIAL EQUALIZATION OF TERRITORIES

У статті вивчено науково-теоретичні аспекти використання інструментів фінансового вирівнювання територій. Обґрунтовано, що ефективне функціонування міжбюджетних трансфертів у його механізмі дає змогу урівноважити рівень соціально-економічного розвитку не тільки окремих регіонів, а й держави в цілому. Це сприяє матеріалізації конституційних гарантій суверенітету, розвитку демократичних перетворень та комплексної реалізації бюджетної політики на місцевому рівні.

У статті здійснено аналіз надходження міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих задля фінансового вирівнювання територій у 2018-2019 рр. З одного боку, їх висока питома вага свідчить, що держава зацікавлена, аби фінансування заходів соціально-

економічного характеру відбувалося у належному обсязі та якості в усіх регіонах. З іншого боку, надмірний вплив міжбюджетних трансфертів може ставити місцеву владу в опосередковану залежність від центральних органів державного управління. Авторами розглянуто теоретичний зміст фінансового вирівнювання територій. Проведено моніторинг законодавчо-нормативних актів, що регламентують здійснення відповідного виду видатків з державного бюджету України. Досліджено обсяги наданих медичної й освітньої субвенцій, базової й стабілізаційної дотацій в розрізі основних типів місцевих бюджетів. Також, авторами проаналізовано Закон від 14.11.2019 р. №294-IX «Про Державний бюджет України на 2020 рік» в частині видатків, а саме міжбюджетних трансфертів.

Сформовано наукові засади вдосконалення цього інструменту фінансового вирівнювання, що з прагматичної точки зору дасть можливість наділити місцеву владу необхідними важелями впливу та забезпечить спроможність регіонів до розвитку. Адже, крім фінансування видатків місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти створюють такі механізми, які впливають на управління державними і місцевими фінансами, справедливість й ефективність надання суспільних благ та послуг.

The article presents theoretical aspects of the use of instruments of financial equalization of territories. Proved, that effective functioning of intergovernmental transfers in mechanism of financial equalization makes it possible to balance the level of social and economic development of some regions and the state as a whole. This helps to materialize the constitutional guarantees of sovereignty, democratic reforms and implementation of budget policy at the local level.

The article analyzes the flow of intergovernmental transfers from the state to the local budgets for the financial equalization of territories in 2018-2019. On the one hand, a high proportion of intergovernmental transfers shows that the state is interested to finance social and economic measures in the proper amount and quality in all regions. On the other hand, the excessive impact of intergovernmental transfers may put local authorities indirectly dependent on central government. The author investigated the theoretical meaning of different equalization of the territory. The legislative and regulatory acts which regulate the implementation of the corresponding type of expenditures from the state budget of Ukraine have been considered. It was investigated volumes of medical and educational subventions, basic and stabilization grant by main types of local budgets. The author also analyzed the Law of 14.11.2019 No. 294-IX "On the State Budget of Ukraine for 2020" in the part of expenditures, namely intergovernmental transfers. So, based on the study were summarized the main characteristics of an intergovernmental transfers and were described the need for improvement of local budgets through skillful use of tools of financial equalization.

The scientific basis of improving this instrument of financial equalization has been formed. This will allow the local authorities to provide the necessary levers and will enable the regions to develop. In addition to financing local budget expenditures, intergovernmental transfers create mechanisms that affect the management of public and local finances, ensuring the fairness and efficiency of the provision of public goods and services.

Ключові слова: міжбюджетні відносини; міжбюджетні трансферти; бюджет; базова дотація; реверсна дотація; субвенція.

Keywords: intergovernmental budgetary relations; intergovernmental transfers; budget; base dotation; reverse dotation; subvention.

Постановка проблеми. Одним із важливих завдань місцевих бюджетів сьогодні є забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та формування міжбюджетних відносин для підвищення рівня фінансової самодостатності шляхом посилення бюджетної децентралізації. Механізм міжбюджетних відносин

відіграє ключову роль у соціально-економічному розвитку. Він визначає пропорції розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи та повинен бути орієнтованим на забезпечення збалансованості і стійкості місцевих бюджетів, тому особливої актуальності в умовах економічної нестабільності набувають необхідність запровадження нового механізму міжбюджетного регулювання та упорядкування складу діючих міжбюджетних трансфертів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Основи фінансового вирівнювання територій досліджували такі зарубіжні представники фінансової думки, як: Р. Баль [1], Р. М. Берд [2], Р. В. Бодвей [3], Т. Тер-Мінасян [4], А. Шах [5] й інші. Серед вітчизняних науковців, якими досліджувалось питання формування та вдосконалення теоретико-методологічних засад функціонування системи та використання міжбюджетних трансфертів варто виділити таких, як: О. Василик, І. Запатріна, І. Лук'яненко [6], Л. Лисяк, І. Луніна, І. Лютий [7], В. Опарін, В. Федосов, І. Чугунов [8], С. Юрій [9] та інші.

Постановка завдання. Метою дослідження є розгляд теоретичних основ, практичного застосування та обґрунтування напрямів удосконалення фінансового вирівнювання в Україні. Для досягнення поставленої мети потрібно вирішити такі завдання:

- дослідити теоретичні та практичні аспекти функціонування механізму фінансового вирівнювання в Україні;
- розглянути основні принципи фінансового вирівнювання;
- запропонувати заходи з удосконалення механізму фінансового вирівнювання як інструменту державного регулювання розвитку територій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ефективна організація відносин всередині бюджетної системи, а саме між державним бюджетом і бюджетами місцевого самоврядування – є однією із найважливіших та найскладніших проблем державних фінансів кожної країни.

Міжбюджетні відносини є складною системою, яка покликана забезпечити оптимальний перерозподіл фінансових ресурсів між відповідними бюджетами, зумовлений об'єктивними відмінностями в рівнях соціально-економічного розвитку окремих територій. Слід зазначити, що основними причинами виникнення міжбюджетних відносин є, насамперед, необхідність досягнення збалансованості всіх бюджетів, а також забезпечення виконання завдань центральних органів влади та управління і місцевого самоврядування [11].

Складовою частиною системи бюджетного вирівнювання є міжбюджетні трансферти, які використовуються для усунення диспропорцій, що виникають між бюджетами різних рівнів.

Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету іншому [12].

У 2018 р. Законом України «Про Державний бюджет України» було визначено, що загалом до місцевих бюджетів передбачено спрямувати 41 вид дотацій та субвенцій. Із загального фонду Державного бюджету передбачено було 30 субвенцій та 5 видів дотацій, із спеціального фонду Державного бюджету – 6 видів субвенцій.

У Законі України «Про Державний бюджет на 2019 рік» до місцевих бюджетів було спрямовано загалом 40 різних видів дотацій та субвенцій. Також Державним бюджетом було передбачено один вид реверсної дотації з місцевих бюджетів до державного бюджету. Із загального фонду державного бюджету було передбачено 29 субвенцій та 5 видів дотацій, із спеціального фонду державного бюджету – 6 видів субвенцій [13].

У 2018 р. в Законі України «Про Державний бюджет на 2018 рік» обсяг міжбюджетних трансфертів для місцевих бюджетів становив 314 млрд грн. З них міжбюджетні трансферти із загального фонду – 300 млрд грн, із спеціального – 14 млрд грн, а на 2019 рік було передбачено 304 млрд грн міжбюджетних трансфертів, що надаються з державного бюджету місцевим бюджетам, з них: із загального фонду – 283 млрд грн; із спеціального фонду – 21 млрд грн. Станом на грудень 2019 р. відповідно до даних Міністерства фінансів України про показники виконання державного бюджету, обсяг міжбюджетних трансфертів був на рівні 260 млрд грн, із загального фонду виділено – 244 млрд грн, а зі спеціального – 16 млрд грн [14].

Проаналізуємо надходження різних видів міжбюджетних трансфертів у розрізі 2018-2019 рр.

Базова дотація є трансфертом, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій.

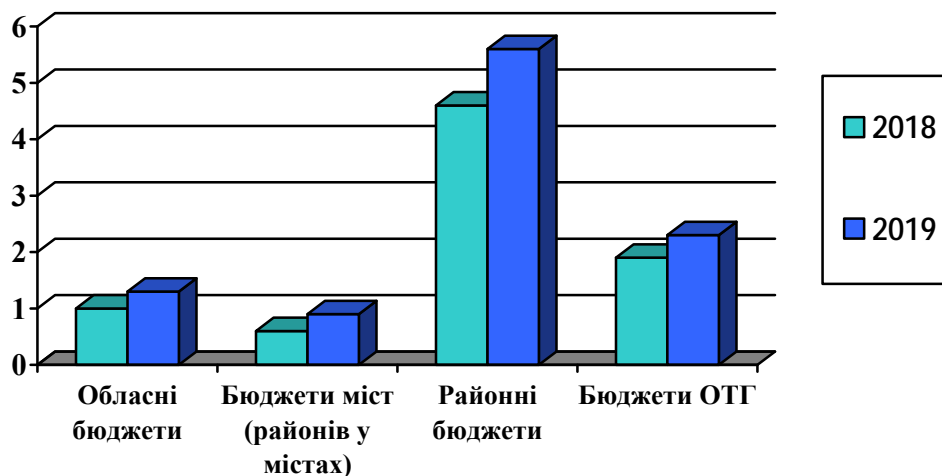


Рис. 1. Динаміка обсягів базової дотації у 2018-2019 рр., млрд грн [15, с. 4]

Як видно з рис.1, обсяги базової дотації у 2019 році зросли в порівнянні з 2018 роком. Прослідковується, що найбільше фінансування, як і в попередньому бюджетному періоді, отримують районні бюджети – 5,6 млрд грн. Друге місце за обсягами базової дотації посідають бюджети об’єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) – 2,4 млрд грн. Обласні бюджети в 2019 році отримали 1,5 млрд грн, а найменші обсяги базової дотації заплановані для бюджетів міст (районів у містах) – 0,9 млрд грн.

Щодо реверсної дотації, яка перераховується з місцевих до державного бюджету, то її плановий обсяг у 2019 році становив 6,8 млрд грн. Найбільші обсяги реверсної дотації у 2019 році аналогічно до попереднього року перераховують бюджети міст обласного значення – 4,6 млрд грн. Обсяги реверсної дотації з інших бюджетів є значно меншими.

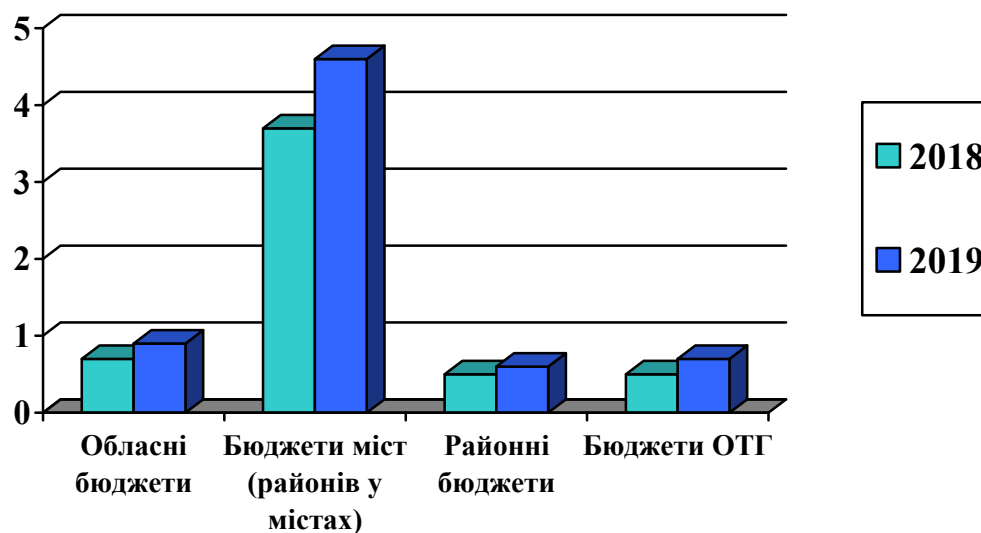


Рис. 2. Динаміка обсягів реверсної дотації у 2018-2019 рр., млрд грн [15, с. 5]

Щодо обсягів освітньої субвенції, то загалом по країні її розмір у 2019 році було заплановано збільшити порівняно з попереднім роком на 9,3 млрд грн – до 71 млрд грн.

Загальний обсяг медичної субвенції планувалося зменшити у порівнянні з попереднім роком на 2 млрд грн. Відповідно, її обсяг у 2019 р. сягає 55 млрд грн. Медична субвенція у 2019 році враховує видатки на надання вторинної, третинної та екстреної медичної допомоги населенню. Збільшення обсягів медичної субвенції передбачено лише для обласних бюджетів – з 24 млрд грн у 2018 до 26 млрд грн у 2019 рр. Для всіх інших місцевих бюджетів у 2019 р. заплановане зменшення обсягів цього виду субвенції. Для бюджетів міст обласного значення

медична субвенція зменшена на 1,5 млрд грн, для районних бюджетів – 1,7 млрд грн, бюджетів ОТГ – 0,4 млрд грн [15].

Загальна кількість інших видів субвенцій та дотацій, передбачених місцевим бюджетам з державного бюджету на 2019 рік, становить 27. Найбільше з них припадає на субвенції на здійснення державних програм соціального захисту населення – 122 млрд грн у 2019 році (табл. 1).

Таблиця 1.
Динаміка обсягу субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту населення
у 2018-2019 рр., млрд грн [15]

Вид субвенції	2018	2019	Відхилення, млрд грн	Відхилення, %
Виплата державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування	0,9	1,0	0,1	11,1
Виплата допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, особам, які не мають права на пенсію, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю	60	63	3	5
Надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату комунальних послуг	71	55	-16	-22,5
Надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату комунальних послуг	2,7	3	0,3	11,1
Усього	134,6	122	-12,6	-9,3

Окремо необхідно проаналізувати структуру міжбюджетних трансфертів у 2020 році. Відзначимо, що в державному бюджеті закладено два види дотацій – базова і реверсна. Всього в цьому році регіонам виділять 13 282,4 млн грн базових дотацій. Це на 28,1% більше, ніж у 2019 р. Найбільше отримують бюджети Івано-Франківської та Закарпатської областей – 236,9 млн і 231,8 млн грн відповідно. Місцевим та районним бюджетам, а також бюджетам громад цих областей також передбачені значні суми – 932,9 млн і 955,6 млн грн. Найменше передбачено коштів для бюджету Одеської області (26,4 млн грн).

У держбюджеті на 2020 р. реверсні дотації закладені в обсязі 8 763,4 млн грн. Крім того, в бюджеті закладено субвенції на освіту й медицину в регіонах. На фінансування освітніх установ передбачено 77 533,3 млн грн. Зокрема, міський бюджет Києва отримав майже 4 млрд грн. Передбачено, що фінансування освіти в інших регіонах зросте в середньому на 11-13%. При цьому, на відміну від освітніх обсяг медичних субвенцій значно скоротився – у бюджеті передбачено 14 582,8 млн грн (тобто скорочення фінансування порівняно з попереднім роком на 73,8%).

Також у бюджеті на 2020 рік передбачено 8 535,1 млн грн (на 44,9% менше, ніж на 2019 р.) стабілізаційних і додаткових дотацій та 46 160,7 млн грн (на 65,9% менше, ніж у 2019 р.) додаткових субвенцій [16].

Висновки. Таким чином, ефективне функціонування міжбюджетних трансфертів дає змогу урівноважити рівень соціально-економічного розвитку не тільки окремих регіонів, а й держави в цілому. Більшість міжбюджетних трансфертів фінансується із загального фонду державного бюджету України.

Сьогодні стан фінансування видатків 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. Натомість, ці бюджети повинні функціонувати як злагоджений механізм, забезпечуючи відповідність фінансових ресурсів запланованим асигнуванням. З цією метою вміле використання інструментів фінансового вирівнювання територій дасть змогу не тільки наділити органи місцевого самоврядування необхідними важелями, а й забезпечити їх спроможність до розвитку.

Удосконалення механізму фінансового вирівнювання потребує уточнення методики розрахунку обсягів місцевих бюджетів виходячи з нормативу соціально необхідного місцевого бюджету, що базуватиметься на законодавчо встановлених сучасних соціальних стандартах і нормативах, з урахуванням коректних індикаторів.

Список літератури.

1. Bahl R. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfers in Less Developed Countries / R. Bahl, J. Linn // *Publius*. – Vol. 24. – № 1. – 1994. – P. 1–19.
2. Bird R.M. Closing the Gap: Fiscal Imbalances and Intergovernmental Transfers in Developed Federations / R.M. Bird, A.V. Tarasov // *Environment and Planning C: Government and Policy*. – Vol. 22. – 2004. – P. 77-102.

3. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practices / Ed. by R.W. Boadway, A. Shah. – Washington: The World Bank, 2007. – 622 p.
4. Fiscal Federalism in Theory and Practice / Ed. by T. Ter-Minassian. – Washington: International Monetary Fund, 1997. – 701 p.
5. Local Governance in Developing Countries / Ed. by A. Shah. – Washington: The World Bank, 2006. – 458 p.
6. Лук'яненко І. Г. Бюджетно-податкова політика України: нові виклики : монографія / І. Лук'яненко, М. Сидорович. – Київ : НаУКМА, 2014. – 229 с.
7. Лютий І. О. Концептуальні засади та суперечності реалізації фінансової політики держави / І. О. Лютий // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Економіка. – 2005. – Вип. 79. – С. 4-6.
8. Чугунов І. Я. Формування бюджету Української РСР у складі бюджетної системи СРСР / І. Я. Чугунов, М. Д. Пасічний // Вісник КНТЕУ. – 2013. – №3. – С. 56-72.
9. Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень: моногр. / За ред. С.І. Юрія, В.Г. Дем'янишина. – К.: Кондор Видавництво, 2012. – 376 с.
10. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій: монографія / За ред. О. П. Кириленко. Тернопіль: ТНЕУ, «Економічна думка», 2008. – 376 с. URL: <http://library.tneu.edu.ua/files/EVD/dumka09/Modernizacija%20miscvux%20finansiv%20Ykrainu.pdf> (дата звернення: 29.03.2020).
11. Н. С. Ситник, О. Р. Західна, А. В. Стасишин, Ю. В. Шушкова. (2017), Бюджетна система в таблицях і схемах: Навчальний посібник. *Апiорi*. 180 с. URL: <http://financial.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/> (дата звернення: 29.03.2020).
12. Відомості Верховної Ради (2010). Бюджетний кодекс України: від 08.07.2010 р. № 2456-VI (зі змінами та доповненнями). № 50-51. ст. 572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 29.03.2020).
13. Закон України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19> (дата звернення: 29.03.2020).
14. Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19> (дата звернення: 29.03.2020).
15. Мельник К. (2018) Аналіз міжбюджетних трансфертів у 2018-2019 рр. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/2018-10-04-transfers_md-1.pdf. (дата звернення: 29.03.2020).
16. Слово і діло – аналітичний портал (2020). Держбюджет – 2020: яке фінансування отримають регіони. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/12/18/infografika/finansy/derzhbyudzhjet-2020-yake-finansuvannya-otrymayut-rehiony> (дата звернення: 29.03.2020).

References.

1. Bahl, R. and Linn, J. (1994), “*Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfers in Less Developed Countries*”, *Publius*, vol. 24, pp. 1-19.
2. Bird, R. M. and Tarasov, A. V. (2004), “*Closing the Gap: Fiscal Imbalances and Intergovernmental Transfers in Developed Federations*”, *Government and Policy*, vol. 22, pp. 77-102.
3. Boadway, R. W. and Shah, A. (2007), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practices*, The World Bank, Washington, USA.
4. Ter-Minassian, T. (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, USA.
5. Shah, A. (2006), *Local Governance in Developing Countries*, The World Bank, Washington, USA.
6. Lukianenko I. (2014), *Biudzhetho-podatкова polityka Ukrainy: novi vyklyky* [Fiscal policy of Ukraine: new challenges], NaUKMA, Kyiv, Ukraine.
7. Liutyj I. (2005), *Kontseptualni zasady ta superechnosti realizatsii finansovoi polityky derzhavy* [Conceptual framework and contradictions implementing financial policy], *Ekonomika*, Kyiv, Ukraine.
8. Chuhunov I. (2013), *Formuvannia biudzhetu Ukrainskoi RSR u skladi biudzhetnoi systemy SRSR* [Formation of the budget of Ukrainian SSR within the budget system of the USSR], *Visnyk KNTEU*, Kyiv, Ukraine.
9. Yurii S. and Demianyshyn V. (2012), *Rozvytok biudzhetnoho protsesu v umovakh ekonomichnykh peretvoren* [Development of the budget process in conditions of economic transformation], *Kondor-Vydavnytstvo*, Kyiv, Ukraine.
10. Kyrylenko, O., (2008), *Modernizatsiia mistsevykh finansiv Ukrainy v umovakh ekonomichnykh i sotsialnykh transformatsij* [Modernization of Local Finance of Ukraine in conditions of economic and social transformation], *Ekonomichna dumka*, Ternopil, Ukraine.
11. Sytnyk, N.S. Zakhidna, O. R. Stasyshyn, A. V. and Shushkova, Yu. V. (2017), “Budget system in tables and diagrams”, *Apriory*, Lviv, Ukraine, available at: <http://financial.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/> (Accessed 29 March 2020).
12. Vidomosti Verkhovnoyi Rady (2010), “Budget Code of Ukraine: from 08.07.2010 № 2456-VI (as amended)”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (Accessed 29 March 2020).

13. The Law of Ukraine “On the State Budget of Ukraine for 2019”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19> (Accessed 29 March 2020).
14. The Law of Ukraine “On the State Budget of Ukraine for 2018”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19> (Accessed 29 March 2020).
15. Melnyk K. (2018), “Analysis of Intergovernmental Budget Transfers in 2018-2019”, available at: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/2018-10-04-transfers_md-1.pdf (Accessed 29 March 2020).
16. *Slovo i dilo – analitychnyy portal* (2020), “The State Budget 2020: what amount of funding will the regions receive”, available at: <https://www.slovoidilo.ua/2019/12/18/infografika/finansy/derzhbyudzheth-2020-yake-finansuvannya-otrymayut-rehiony> (Accessed 29 March 2020).

Стаття надійшла до редакції 14.04.2020 р.