

**ТРАНСФОРМАЦІЙНІ ЗМІНИ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ  
ТРАНСФЕРТІВ В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ***Анотація*

У статті досліджено зв'язок державного бюджету з місцевими бюджетами, який проявляється у наданні або перерахуванні міжбюджетних трансфертів і полягає у певній фінансовій залежності. Визначено, що міжбюджетні трансферти відіграють важливу роль у формуванні та розподілі доходів місцевих органів влади, завдяки їм формується значна частина доходів місцевих бюджетів. Констатовано щорічне збільшення обсягів міжбюджетних трансфертів та їх відносної частки в дохідній частині місцевих бюджетів протягом тривалого періоду, що свідчить про посилення їх фінансової залежності від центру. Акцентовано на своєчасності реалізації заходів політики бюджетної децентралізації шляхом перетворення міжбюджетних трансфертів із централізованого засобу покриття видатків місцевих бюджетів у стимулюючі інструменти соціально-економічного розвитку територій.

Ключові слова: міжбюджетні трансферти, бюджетна децентралізація, базова дотація, реверсна дотація, субвенція, адміністративно-територіальна одиниця, фінансова залежність.

**К.М. Ткач**, к.э.н.,

Черновицкий торгово-экономический институт КНТЭУ, г. Черновцы

**ТРАНСФОРМАЦИОННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ  
ТРАНСФЕРТОВ В УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ***Аннотация*

В статье исследована связь государственного бюджета с местными бюджетами, которая проявляется в предоставлении или перечислении межбюджетных трансфертов и заключается в определенной финансовой зависимости. Определено, что межбюджетные трансферты играют важную роль в формировании и распределении доходов местных органов власти, благодаря им формируется значительная часть доходов местных бюджетов. Констатировано ежегодное увеличение объемов межбюджетных трансфертов и их удельного веса в доходной части местных бюджетов в течение длительного периода, что свидетельствует об усилении их финансовой зависимости от центра. Акцентировано на своевременности реализации мероприятий политики бюджетной децентрализации путем преобразования межбюджетных трансфертов из централизованного средства покрытия расходов местных бюджетов в стимулирующие инструменты социально-экономического развития территорий.

Ключевые слова: межбюджетные трансферты, бюджетная децентрализация, базовая дотация, реверсная дотация, субвенция, административно-территориальная единица, финансовая зависимость.

**Постановка проблеми.** Призначення міжбюджетних трансфертів полягає у виконанні економічних та соціально-політичних завдань, що реалізуються у збалансуванні бюджетів, вирівнюванні бюджетних

диспропорцій та гарантуванні однакового рівня надання суспільних послуг населенню на всій території держави, фінансовому забезпеченні виконання делегованих повноважень, сприянні прискоренню розвитку окремих територій, впливу на органи місцевої влади з метою забезпечення реалізації фінансової політики держави.

У сучасних умовах євроінтеграційних процесів розробка системи заходів щодо удосконалення системи міжбюджетних трансфертів є одним з першочергових завдань успішного бюджетного регулювання в контексті соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць в умовах бюджетної децентралізації. Досвід надмірної централізації фінансових ресурсів у державному бюджеті, недостатності розрахункових обсягів фінансових ресурсів на виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень окреслив основні напрямки удосконалення міжбюджетних відносин та системи міжбюджетних трансфертів зокрема.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок у дослідження системи міжбюджетних відносин та міжбюджетних трансфертів зокрема зробили В. Федосов [6], Б. Данилишин [7], О. Шевченко [12], О. Кириленко [8; 9], Н. Парижак [11], С. Юрій [6]. Однак, враховуючи трансформаційні зміни в напрямку бюджетної децентралізації, залишаються актуальними подальші наукові дослідження системи міжбюджетних трансфертів як суттєвих важелів впливу на соціально-економічний розвиток територій.

**Формування цілей статті.** Метою статті є дослідження впливу міжбюджетних трансфертів на забезпечення соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та усунення територіальних диспропорцій в сучасних умовах.

**Виклад основного матеріалу.** Складною та багатофункціональною системою, від раціональної організації якої залежить досягнення ефективного і справедливого розподілу фінансових ресурсів у суспільстві, є міжбюджетні відносини, які виникають через об'єктивну потребу в перерозподілі бюджетних ресурсів на користь бюджетів, що меншою мірою забезпечені чи мають у цей час більшу потребу в коштах [6, с. 303]. Основним інструментом реалізації міжбюджетних відносин є міжбюджетні трансферти. У наданні або перерахуванні міжбюджетних трансфертів і проявляється зв'язок державного бюджету з місцевими бюджетами, що полягає у певній фінансовій залежності.

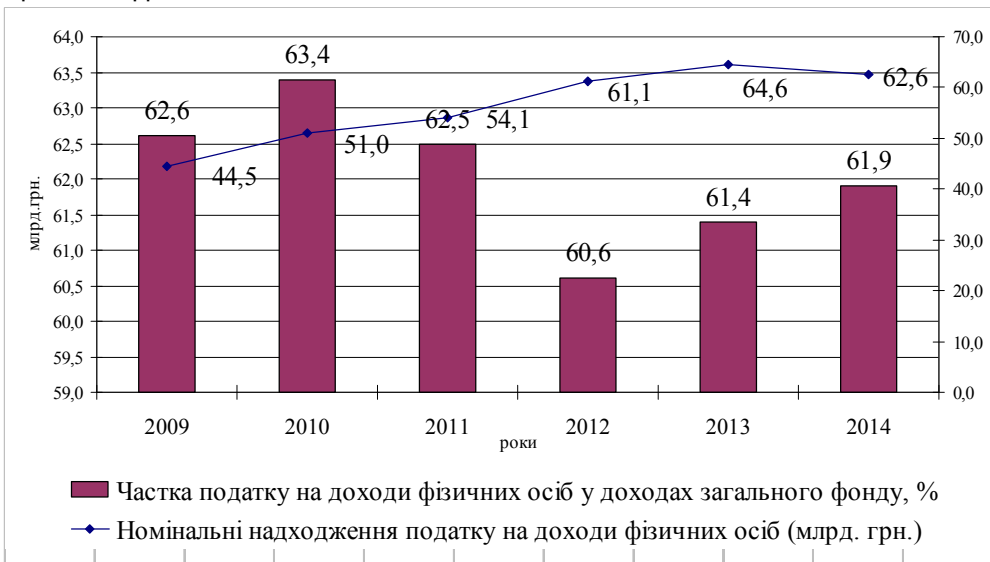
Переважає більшість бюджетів, щодо яких встановлено прямі бюджетні відносини з державним бюджетом, протягом тривалого часу були дотаційними. Станом на кінець 2014 року дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70 відсотків, 483 територіальні

громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету [4].

Як зазначає Б. Данилишин, тотальна дотаційність місцевих бюджетів України ставить під сумнів ефективність чинної системи фінансового вирівнювання, а така велика кількість дотаційних бюджетів суперечить логіці вирівнювання [7]. О. Кириленко та Н. Парижак відзначають, що з розширенням кількості дотаційних територій і включенням до їх складу всіх адміністративно-територіальних одиниць міжбюджетні трансферти перетворюються із важеля бюджетного регулювання і надання фінансової допомоги «бідним» регіонам в інструмент перерозподільчих процесів [9, с. 321; 11, с. 292].

Система міжбюджетного вирівнювання за рахунок покриття нестачі фінансових ресурсів у регіонах трансфертами з державного бюджету замість свого основного призначення – усунення диспропорцій між адміністративно-територіальними одиницями – радше слугує засобом централізованого покриття розриву між доходами та видатками місцевих бюджетів.

Фактично найвагомим податком, за рахунок якого наповнюються місцеві бюджети, є податок на доходи фізичних осіб (рис. 1). Обсяг надходжень цього податку збільшився з 44,5 млрд. грн. у 2009 році до 62,6 млрд. грн. у 2014 році. Протягом досліджуваного періоду податок на доходи фізичних осіб забезпечував надходження більш як 60 % доходів загального фонду місцевих бюджетів.



*Рис. 1. Динаміка надходжень податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів\**

\*Джерело: Звіти про виконання Державного бюджету України [5].

У такій ситуації органи місцевої влади не мають серйозних стимулів для збільшення доходів від сплати податку на доходи фізичних осіб, створення нових робочих місць, оскільки таке збільшення буде наслідком зменшення міжбюджетного трансферту і не вплине на обсяг ресурсів відповідної адміністративно-територіальної одиниці [10, с. 12].

Масова дотаційність місцевих бюджетів потребує значної фінансової підтримки з центрального бюджету країни. У видатках державного бюджету міжбюджетні трансферти займають вагому частку, яка неухильно зростала. У подальшому обсяги міжбюджетного регулювання ставали все більш значущими та щороку потребували їх зростання.

Водночас міжбюджетні трансферти, що передаються з державного бюджету, виступають стабільним джерелом наповнення місцевих бюджетів. Їх динаміка та частка у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів України за 2001-2014 роки відображена на рис. 2.



**Рис. 2. Динаміка трансфертів, наданих з державного бюджету місцевим бюджетам у 2001-2014 роках\***

\*Джерело: Звіти про виконання Державного бюджету України [5].

Як свідчить аналіз звітних показників, міжбюджетні трансферти відіграють важливу роль у формуванні та розподілі доходів місцевих органів влади, завдяки їм формується значна частина доходів місцевих бюджетів. Відбувається щорічне збільшення обсягів міжбюджетних трансфертів та їх відносної частки в дохідній частині місцевих бюджетів.

Якщо у 2001 році за рахунок трансфертів з державного бюджету забезпечувалось 29,1% надходжень до місцевих бюджетів, то у 2014 році

питома вага трансфертів становила 56,4%. Зростання ролі трансфертів у доходах місцевих бюджетів підтверджує тезу про посилення фінансової залежності місцевих органів влади від центру.

У структурі трансфертів, що надходили з державного до місцевих бюджетів, до останніх змін у бюджетному законодавстві найбільша частка припадала на дотації вирівнювання (табл. 1).

Таблиця 1

**Динаміка та склад трансфертів з державного бюджету  
місцевим бюджетам за 2010-2014 роки, млн. грн.\***

Найменування	Роки									
	2010		2011		2012		2013		2014	
	тис. грн.	питома вага, %	тис. грн.	питома вага, %	тис. грн.	питома вага, %	тис. грн.	питома вага, %	тис. грн.	питома вага, %
Дотація вирівнювання	43037,3	54,4	43629,9	46	51649,9	40,8	55695	47,3	60480	45,6
Субвенції з соціального захисту	30037,3	37,9	36305,2	38,3	43078,3	34,1	48633	41,3	50001	37,7
Інші трансферти	4088,5	5,2	14939,9	15,8	29731,4	23,5	11519	9,8	20118	15,2
Разом трансфертів	79173,1	100	94875	100	126471,6	100	117861	100	132614	100

\*Джерело: Звіти про виконання Державного бюджету України [5].

У загальному обсязі трансфертів висока питома вага також припадала на субвенції з соціального захисту населення, до яких належать: субвенція на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям; субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот, на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу; субвенція на надання пільг із послуг зв'язку та інших передбачених законодавством пільг, у тому числі компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян тощо [2].

Інші трансферти виступали певним способом реалізації перерозподільчої політики держави та справляли позитивний вплив на фінансове становище регіонів і громад. Однак їх ефективність знижувалась через відсутність законодавчо визначених умов і нормативів щодо встановлення як загальних обсягів трансфертів, так і критеріїв їх розподілу між місцевими бюджетами.

У цьому контексті варто відзначити високий ступінь досконалості та усталеності нормативно-правової бази регулювання міжбюджетних відносин у низці зарубіжних країн, серед яких можна виділити Німеччину, Францію, Швецію [12]. В Україні ж субвенційний механізм тривалий час залишався непрозорим, залежним від суб'єктивних чинників, унаслідок чого кошти безсистемно розподілялись по території країни, посилюючи тим самим диспропорції соціально-економічного розвитку, створюючи різні інвестиційні можливості для органів місцевого самоврядування [8, с. 12]. В результаті непрозорого механізму надання субвенцій за межі формульних розрахунків виводились значні обсяги фінансових ресурсів.

Таким чином, назріла необхідність змінювати акценти у міжбюджетних відносинах: фінансову автономію органів місцевого самоврядування зміцнювати насамперед за рахунок збільшення власних доходів місцевих бюджетів, а міжбюджетні трансферти перетворювати із централізованого засобу покриття видатків місцевих бюджетів у стимулюючі інструменти соціально-економічного розвитку територій.

У рамках євроінтеграції та відповідного розвитку державних фінансів у напрямку децентралізації 28.12.2014 р. внесено зміни до Бюджетного кодексу в частині міжбюджетних відносин. Зокрема, передбачено запровадження нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів і нових підходів у взаємовідносинах державного бюджету з місцевими бюджетами, змінено структуру міжбюджетних трансфертів [1].

Як уже зазначалось вище, раніше розрив між очікуваними доходами і видатками місцевих бюджетів покривався за рахунок міжбюджетних трансфертів. Відповідно, прийняття місцевих бюджетів було можливим тільки після затвердження основного бюджету країни, оскільки місцеві органи влади заздалегідь не володіли інформацією щодо належного їм обсягу трансфертів.

Новими видами міжбюджетних трансфертів з 01.01.2015 р. є базова та реверсна дотації, хоча за своєю суттю ці міжбюджетні трансферти не дуже змінились. Так, прототипом базової дотації є дотація вирівнювання, а відмінність полягає у тому, що даний трансферт надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. При цьому базова дотація бюджетам міст районного значення, селищним, сільським бюджетам надаватиметься лише у разі їх об'єднання та створення об'єднаних територіальних громад.

Реверсна дотація – це кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій [1].

Бюджетним кодексом України визначено, що з державного бюджету можуть надаватись місцевим бюджетам такі види трансфертів: базова дотація; субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою; субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів); освітня субвенція; субвенція на підготовку робітничих кадрів; медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру; субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування; інші додаткові дотації та інші субвенції [1].

В оновленій редакції Бюджетного кодексу зазначено, що утримання медичних установ, загальноосвітніх закладів та закладів, які здійснюють підготовку робітничих кадрів, забезпечується за рахунок коштів місцевих бюджетів та субвенцій з державного бюджету. Головними розпорядниками коштів відповідних субвенцій визначено профільні міністерства, що посилює відповідальність за реалізацію державної політики в освітній та медичній галузях.

Поряд із заміною дотації вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів на базову та реверсну дотації відповідно, замінено систему балансування бюджетів системою міжбюджетного вирівнювання, яка передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій. Так, вирівнювання здійснюється за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) залежно від рівня надходжень на одного жителя. Решта платежів вирівнюванню не підлягають і залишаються в повному розпорядженні місцевих бюджетів [1]. Зазначене сприятиме забезпеченню місцевих бюджетів достатніми надходженнями та стимулюватиме місцеві органи влади до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Перегляд положень Бюджетного кодексу України щодо розмежування доходів між рівнями бюджетів та передачі в розпорядження місцевої влади додаткових дохідних джерел створив підґрунтя до зменшення залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, а також базові стимули для місцевої

влади розширювати податкову базу в регіоні і, як наслідок, покращувати його соціально-економічний розвиток.

Подальші дослідження спрямовані на вивчення впливу оновленої системи міжбюджетного вирівнювання на забезпечення самодостатності бюджетів місцевого самоврядування.

**Список використаних джерел:**

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI : за станом на 18 червня 2015 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.
2. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III : кодекс втратив чинність на підставі Кодексу № 2456-VI (2456-17) від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2542-14>.
3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин від 28.12.2014 р. № 79-VIII : за станом на 26.04.2015 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження від 1 квітня 2014 р. № 333-р. / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
5. Звіти про виконання Державного бюджету України [Електронний ресурс] / Державна казначейська служба України. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.
6. Бюджетна система : підруч. / За ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К. : Центр учбової літератури ; Тернопіль : Економічна думка, 2012. – 871 с.
7. Данилишин Б. Настав час бюджетної федералізації України [Електронний ресурс] / Б. Данилишин. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/columns/2012/12/17/351286/>.
8. Кириленко О. Актуальні проблеми реформування бюджетної системи України / О. Кириленко // Світ фінансів. – 2006. – Випуск 4 (9). – С. 7-16.
9. Кириленко О. Місцеві фінанси / За заг. ред. О. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
10. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання: аналітична доповідь / за ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД. – 2010. – 35 с.
11. Парижак Н. Міжбюджетні відносини: оцінка і реформування / Н. Парижак // Економічний аналіз : зб. наук. праць. – Тернопіль : Видавничо-поліграфічний центр Тернопільс. нац. ек. ун-ту «Економічна думка», 2011. – Вип. 8. – Частина 1. – С. 291-294.
12. Шевченко О. Шляхи реформування міжбюджетних відносин в Україні [Електронний ресурс] / О. Шевченко. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/32.htm>.

**Kseniia Tkach**, Candidate of Economic Sciences,  
Chernivtsi Institute of Trade and Economics of KNTEU, Chernivtsi

**TRANSFORMATIONAL CHANGES IN THE SYSTEM OF  
INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS IN TERMS OF FISCAL  
DECENTRALIZATION**

*Abstract*

The paper studies the relationship of the state budget with local budgets, which is manifested in the granting or transfer of intergovernmental transfers, and is in certain financial dependence. The



inter-governmental transfers play an important role in the formation and the distribution of income of local authorities is determined. A significant part of local budgets revenue is formed thanks to them. It was stated that the annual increase in intergovernmental transfers and their share in the revenue part of local budgets in a long-time period, which indicates their financial dependence on the center. The attention is drawn to the timeliness of the implementation of the policy measures of fiscal decentralization by transforming the intergovernmental transfers from central mean cover the costs of local budgets into stimulating tools of social and economic development of the territories.

**Keywords:** inter-budget transfers, fiscal decentralization, the basic grant, reversible subsidies, subventions, administrative-territorial unit, financial dependence.

### **References:**

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2010). Budget Code of Ukraine of 08.07.2010 p. № 2456-VI. Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (Accessed 26 September 2015) (in Ukr.).
2. Verkhovna Rada of Ukraine (2001). Budget Code of Ukraine of 21.06.2001 p. № 2542-III. Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2542-14> (Accessed 26 September 2015) (in Ukr.).
3. Verkhovna Rada of Ukraine (2014). *On Amendments to the Budget Code of Ukraine on the reform of intergovernmental relations*, Law of Ukraine of 28.12.2014 p. № 79-VIII. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19> (Accessed 26 September 2015) (in Ukr.).
4. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2014). *On approval of the Concept of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine*, Resolution of 1.04.2014 № 333-p. Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (Accessed 26 September 2015) (in Ukr.).
5. State Treasury Service of Ukraine (2015). *Reports on the State Budget of Ukraine*. Available at: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477> (Accessed 26 September 2015) (in Ukr.).
6. Ed. Fedosov, V.M., Yuriy, C.I. (2012). *Biudzhetna systema* [The budget system]. Kyiv, Ternopil', 871 p. (in Ukr.).
7. Danylyshyn, B. (2012). It is time for fiscal federalization of Ukraine. Available at: <http://www.epravda.com.ua/columns/2012/12/17/351286/>. (Accessed 26 September 2015) (in Ukr.).
8. Kyrylenko, O. (2006). Actual problems of reforming the budget system of Ukraine. *Svit finansiv* [World of finance], vol. 4(9), pp.7-16 (in Ukr.).
9. Kyrylenko, O. (2006). *Miscevi finansy* [Local finance]. Znannia, Kyiv, 677 p. (in Ukr.).
10. Ed. Zhalilo, Ya. A. (2010). *Nova arkhitektura biudzhetnoi systemy Ukrainy: ryzyky ta mozhlyvosti dlia ekonomichnoho zrostannia* [The new architecture of the budgetary system of Ukraine: risks and opportunities for economic growth analytical report]. NISD, Kyiv, 35 p. (in Ukr.).
11. Paryzhak, N. (2011). Intergovernmental relations: evaluation and reform. *Ekonomichnyy analiz* [Economic Analysis], vol. 8 /1, pp. 291-294 (in Ukr.).
12. Shevchenko, O. (2009). *Ways of reforming intergovernmental fiscal relations in Ukraine*. Available at: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/32.htm>. (Accessed 26 September 2015) (in Ukr.).

