

УДК 336.151

**Савастєєва О.М.,**  
кандидат економічних наук,  
доцент кафедри фінансів,  
банківської справи та страхування,  
*Одеський національний університет  
імені І.І. Мечникова*

## **ПРОБЛЕМАТИКА СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНОГО ВИРІВНЮВАННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ**

**Савастєєва О.М. Проблематика системи міжбюджетного вирівнювання в сучасних умовах.** У статті здійснено огляд сукупності сучасних наукових поглядів на проблематику організації системи міжбюджетних трансфертів, визначено ключові аспекти реформування системи міжбюджетних відносин, досліджено основні трансфертні інструменти бюджетного регулювання, здійснено аналіз динаміки питомої ваги дотацій та субвенцій у загальному обсязі офіційних трансфертів за останні роки. На основі проведеного дослідження виокремлено основні проблеми системи міжбюджетного вирівнювання в сучасних умовах у контексті створення стимулів для саморозвитку територій та фінансової спроможності місцевих органів влади забезпечити ефективний регіональний розвиток відповідної громади.

Ключові слова: офіційні трансферти, міжбюджетне вирівнювання, субвенції, дотації, фінансова спроможність.

**Савастєєва О.Н. Проблематика системы межбюджетного выравнивания в современных условиях.** В статье сделан обзор совокупности современных научных взглядов на проблематику организации системы межбюджетных трансфертов, определены ключевые аспекты реформирования системы межбюджетных отношений, исследованы основные трансфертные инструменты бюджетного регулирования, осуществлен анализ динамики удельного веса дотаций и субвенций в общем объеме официальных трансфертов за последние годы. На основе проведенного исследования выделены основные проблемы системы межбюджетного выравнивания в современных условиях в контексте создания стимулов для саморазвития территорий и финансовой способности местных органов власти обеспечить эффективное региональное развитие соответствующих территорий.

**Ключевые слова:** официальные трансферты, межбюджетное выравнивание, субвенции, дотации, финансовая состоятельность.

**Savastieieva O.N. Problems of the system of intergovernmental equalization in modern conditions.** The article reviews the totality of modern scientific views on the problems of organizing the system of intergovernmental transfers, identifies the key aspects of reforming the system of intergovernmental fiscal relations, among which the most important are ensuring the financial autonomy of local self-government budgets and achieving budget autonomy, building a two-tier system of intergovernmental fiscal relations, expanding the list of stable sources local budget revenues and others. Also, the specific features of the main transfer instruments of budget regulation (subsidies, subventions) have been investigated in view of the range of powers of local self-government bodies regarding their use. The analysis of the dynamics of the share of subsidies and subventions in the total amount of official transfers in recent

years has been analyzed. On the basis of the conducted research, the main problems of the system of intergovernmental equalization in the current conditions are distinguished in view of the gradual increase of the differentiation of the levels of economic and social development of the regions; the directing of the state budget funds does not help the development of entrepreneurship and improve the socio-economic state, but to cover the expenditures of those territories. They can not independently provide economic growth. The conducted research has created the grounds to believe that these problems in domestic realities can become a serious obstacle to achieving sustainable economic growth. The necessity of solving existing problems in the system of intergovernmental equalization and providing the process of using transfer instruments is the ability to create incentives for self-development of local communities and the financial capacity of local authorities to ensure the effective regional development of the community concerned.

**Key words:** official transfers, intergovernmental equalization, subventions, grants, financial capacity.

**Постановка проблеми.** Важливе місце в процесі здійснення державної бюджетної політики займає перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевих бюджетів. Нині регіони не мають у своєму розпорядженні такий обсяг власних фінансових ресурсів, що дав би змогу забезпечити одночасно і гарантований рівень суспільних благ населенню, і належний рівень регіонального розвитку. Саме тому невід'ємною частиною бюджетної політики є міжбюджетне вирівнювання, для якого характерною є ціла низка проблемних питань, вирішення яких дасть змогу створити стимули для саморозвитку територіальних громад та забезпечить належний рівень їхньої фінансової спроможності.

**Огляд (аналіз) останніх досліджень і публікацій.**

Сучасним аспектам міжбюджетного вирівнювання присвячено праці таких видатних науковців, як В. Федосов, С. Юрій, А. Лісовий, О. Кириленко, В. Кравченко, В. Дем'янишин, І. Волохова, Г. Поляк, І. Луніна, С. Слухай, О. Сунцова, О. Грубляк, М. Карвацький, Т. Бондарук, З. Лободіна.

**Формулювання завдання дослідження.** Метою статті є узагальнення сучасних наукових поглядів на проблематику міжбюджетного вирівнювання, визначення ключових аспектів реформування системи міжбюджетних відносин та визначення шляхів вирішення існуючих проблем.

**Виклад основного матеріалу дослідження** з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Відсутність відповідності між наявними дохідними можливостями та зобов'язаннями здійснювати визначений перелік видатків було однією з найбільш актуальних проблем місцевих фінансів протягом різних етапів українського державотворення. Вирішення цієї проблеми полягало або у визначенні нових дохідних джерел, або у перегляді переліку видатків, хоча для збалансування місцевих бюджетів найчастіше застосовувалися міжбюджетні трансферти у вигляді дотацій та субвенцій.

На думку О.М. Грубляк та М.В. Карвацького, сучасний стан розвитку адміністративно-територіальних одиниць характеризується поступовим збільшенням диференціації рівнів економічного та соціального розвитку регіонів. Як наслідок, постійно збільшується розрив у розмірах податкових і неподаткових доходів, що збираються в регіонах, тому перспективи розвитку регіонів багато в чому залежать від того, наскільки ефективно функціонуватиме система міжбюджетних відносин [1].

Як зазначає Т.М. Боголиб, становлення системи фінансового вирівнювання в Україні та вдосконалення її складників відбувалося відповідно до розвитку інституту місцевого самоврядування, системи

місцевих органів виконавчої влади, правового врегулювання проблем щодо розподілу видаткових та дохідних повноважень між рівнями державного управління, використання інструментів фінансового вирівнювання (трансфертів вирівнювання, формули розподілу обсягу трансфертів вирівнювання, доходів та видатків місцевих бюджетів) [2].

У грудні 2014 р. було запроваджено реформування системи міжбюджетних відносин, ключовими аспектами якого стали такі зміни:

- забезпечення фінансової самостійності бюджетів органів місцевого самоврядування та досягнення бюджетної автономії через надання можливості місцевим органам самостійно формувати власні бюджети на основі стабільної дохідної бази з урахуванням прогнозних показників офіційних трансфертів;

- побудова дворівневої системи міжбюджетних відносин (з одного боку – області, з іншого – міста обласного значення, райони, об'єднані територіальні громади);

- розширення переліку стабільних джерел доходів місцевих бюджетів;

- запровадження механізму використання нових видів трансфертів;

- застосування нового порядку бюджетного вирівнювання.

Отже, у сучасних умовах основними трансфертними інструментами бюджетного регулювання законодавством визначено дотації вирівнювання, субвенції, додаткові дотації, що надаються з бюджету центрального рівня до місцевих бюджетів, та кошти, що передаються до центрального та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів.

В умовах фінансової децентралізації дотації як безповоротна допомога із центрального бюджету місцевим бюджетам, яка не має цільового характеру та надається за умови перевищення видатків над доходами, є одним із найважливіших інструментів фінансового вирівнювання.

Отримання дотацій органами місцевого самоврядування через відсутність цільового спрямування надає їм досить широкі можливості щодо використання. Субвенції ж, навпаки, позбавляють органи місцевої влади такої можливості, оскільки мають чітко визначене цільове призначення.

Як зазначають О.М. Грубляк та М.В. Карвацький, запровадження у 2015 р. надання з державного бюджету місцевим бюджетам замість дотацій вирівнювання нових видів трансфертів призвело до звуження прав органів місцевого самоврядування щодо їх використання [1].

Основна мета надання субвенцій – стимулювання регіонального розвитку шляхом фінансування конкретних програм та заходів. До таких заходів та програм відносять:

– державні соціальні ініціативи (виплата допомоги сім'ям із дітьми, малозабезпеченим сім'ям, особам, які не мають права на пенсію, дітям з інвалідністю, допомога по догляду за особами з інвалідністю, надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату комунальних послуг, виплата державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, різного роду компенсації та грошові допомоги для внутрішньо переміщених осіб та ін.);

– фінансування капітальних вкладень (будівництво та розвиток регіональної інфраструктури, реформування регіональних систем надання суспільних благ).

Узагалі ж за своїм економічним змістом субвенції в системі міжбюджетних трансфертів є елементом, за допомогою якого відбувається вилучення визначеного обсягу фінансових ресурсів з одного бюджету для збалансування іншого. Чинне бюджетне законодавство передбачає наявність субвенцій різного роду, зокрема на здійснення програм соціального захисту, на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень унаслідок надання визначених пільг, установлених державою, на виконання конкретних інвестиційних проектів або розвиток цілих регіонів та ін.

Утім, більшість субвенцій має чітко виражену соціальну спрямованість, їхньою метою є встановлення рівного обсягу отримання суспільних благ населенням незалежно від території проживання, що, своєю чергою, є об'єктивною рисою соціально орієнтованої держави.

Дійсно, трансформаційні процеси, що відбуваються в українській економіці, зокрема у соціально-економічних відносинах, є причиною створення системи забезпечення гарантованих соціальних стандартів, особливо в умовах, за яких відбувається значна диференціація рівня доходів між окремими верствами населення. Функціонування такої специфічної системи соціального захисту відбувається шляхом спрямування до регіонів субвенцій соціального призначення. Отже, у результаті це дає змогу кожному громадянину отримувати визначений обсяг суспільних благ незалежно від того, на території якого адміністративного регіону він проживає.

Водночас, за словами Л.В. Ширіяна та С.М. Еш, проблематичним є те, що за напрямками розподілення трансфертів спостерігається спрямування коштів державного бюджету не на допомогу розвитку підприємництва та поліпшення соціально-економічного стану, а на покриття видатків тих територій, які самостійно не спроможні забезпечити економічне зростання [3]. До цієї думки приєднується О.А. Вінницька, яка зазначає, що міжбюджетні трансферти в Україні мають соціальний, поточний характер і не стимулюють економічний розвиток регіонів [4].

Цілком погоджуючись із такими ствердженнями, вважаємо за необхідне зазначити, що це неминуче призводить до відволікання значних обсягів фінансових ресурсів від реалізації проектів регіонального розвитку.

Водночас слід зазначити, що запровадження реформи міжбюджетних відносин не надало поки що

очікуваних результатів, тому є підстави вважати, що зазначені проблеми у вітчизняних реаліях можуть стати серйозною перешкодою для досягнення сталого економічного зростання.

Проблематиці сучасної системи міжбюджетних трансфертів присвячено чимало досліджень. Так, за ствердженням І. Ропотан, трансферти в сучасних умовах не виконують вирівнюючу роль. Сьогодні існує потреба в них у доходах місцевих бюджетів регіонів України, зумовлюється це тим, що функції, покладені на практично всі регіональні органи влади країни, перевищують їхні фінансові можливості щодо фінансування видатків за рахунок закріплених надходжень [5].

Окрім того, як зазначає О. Строгнацька, міжбюджетні інструменти вирівнювання повинні не лише нівелювати об'єктивні відмінності між регіонами, а й сприяти тому, щоб місцеві органи влади намагалися розвивати власну дохідну базу, а не лише очікували дотацій із центру [6].

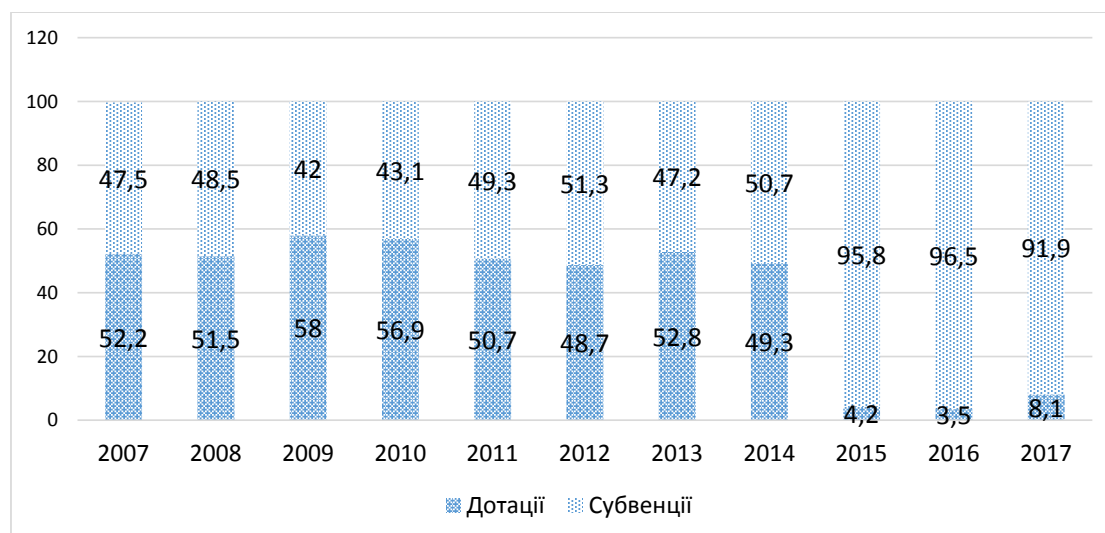
Дохідна частина всіх місцевих бюджетів України не забезпечує здійснення повного обсягу запланованих видатків, саме тому офіційні трансферти виконують роль інструментів забезпечення горизонтального фінансового вирівнювання.

Водночас практично за всіма регіонами України спостерігається випередження темпів росту середнього рівня офіційних трансфертів над темпами росту середнього рівня власних доходів місцевих бюджетів регіонів, що є свідченням дестимулюючої ролі трансфертів у поповненні власного бюджетного потенціалу регіонів країни. Неефективний розподіл коштів призводить до викривленої мотивації місцевих органів влади до використання власного ресурсного потенціалу [7].

Окремі вчені приділяють увагу необхідності вдосконалення методичних підходів до організації системи бюджетного вирівнювання. Як зазначає М.І. Карлін, для підвищення ефективності системи міжбюджетних трансфертів треба розробити чіткі та прозорі критерії, згідно з якими можна оцінювати результати державної політики конвергенції доходів регіональних бюджетів. Також слід максимально спростити механізми розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів на основі використання об'єктивних кількісних показників та зрозумілих і дієвих стимулів до підвищення дохідної бази місцевих бюджетів [8].

І. Ропотан стверджує, що розподіл міжбюджетних трансфертів необхідно здійснювати шляхом застосування економіко-математичних методів і моделей для визначення їх обсягів та механізму розподілу, та пропонує власний механізм їх розподілу за регіонами України [5].

На думку М.В. Ливдар, О.В. Пелехатої, М.А. Івахіва, еволюція системи міжбюджетного вирівнювання сповільнюється сукупністю певних чинників, серед яких основними є: фінансова та економічна неспроможність місцевих органів влади забезпечити ефективний розвиток відповідної громади, що є причиною невідповідності фінансових зобов'язань, затверджених за місцевими бюджетами, та сукупністю джерел фінансових надходжень; проблема точного визначення потреби місцевого бюджету в додаткових ресурсах та справедливого перерозподілу фінансового ресурсу між суб'єктами міжбюджетних відносин; нестабільний та неефективний нормативно-правовий «коридор» функ-



**Рис. 1.** Питома вага дотацій та субвенцій у загальному обсязі офіційних трансфертів за 2007–2017 рр. (%)  
 Джерело: розраховано автором на основі [12]

ціонування даної системи; недостатність ресурсної бази для можливості ефективного розвитку адміністративно-територіального утворення [9].

За даними Державної казначейської служби України, впродовж 2007–2010 рр. субвенції, які мають спрямованість на соціальне споживання, зросли майже вдвічі – з 15 308,6 млн. грн. у 2007 р. до 30 037,3 млн. грн. у 2010 р. Найбільшу питому вагу мала субвенція на виплату допомоги сім'ям із дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам із дитинства, дітям-інвалідам і тимчасової державної допомоги дітям. У відносних показниках загальний розмір таких субвенцій збільшився з 71,7% у 2007 р. до 89,5% у 2010 р. За словами Л.М. Мельника та В.Л. Думи, «безумовно, зростання частки субвенцій соціального спрямування в міжбюджетних трансфертах позитивно впливає на соціальне становище регіонів» [10, с. 799].

Як зазначає В.В. Зубриліна, у 2014 р. в Україні субвенції мали практично ту ж питому вагу в офіційних трансфертах, доходах місцевих бюджетів і ВВП, що й дотації. До прийняття нової редакції Бюджетного кодексу України уряд влаштували такі показники. Відсутність змін пояснювалася фіскальною незбалансованістю по вертикалі, відновленням горизонталь-

ного фіскального балансу, необхідністю гарантованого надання суспільних благ і послуг [11, с. 104].

Після 2014 р. фіскальна роль дотацій місцевим бюджетам значно знизилася (рис. 1).

Як видно з рис. 1, у 2015, 2016 та 2017 рр. порівняно з попередніми роками питома вага субвенцій у структурі трансфертів збільшилася вдвічі, що стало наслідком значного зменшення фіскальної ролі дотацій та внаслідок цього зниження ступеню впливу органів місцевого самоврядування на визначення напрямів соціально-економічного розвитку територій.

**Висновки** з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Підсумовуючи викладене, вважаємо за необхідне зазначити таке. Вирішення існуючих проблем у системі міжбюджетного вирівнювання та надання процесу використання трансфертних інструментів здатності створювати стимули для власного саморозвитку територіальних громад цілком можливе. Треба лише створити для цього відповідні умови, ключовою з яких має стати раціональне збалансування трансфертів, спрямованих на «проїдання», із трансфертами, здатними створювати підґрунтя для збільшення суспільних благ або отримання певного соціального ефекту в майбутньому.

### Список використаних джерел:

1. Грубляк О.М., Карвацький М.В. Оцінка ефективності реформування системи міжбюджетних відносин в Україні. *Науковий вісник Ужгородського університету*. 2018. № 1 (51). С. 317–321.
2. Боголіб Т.М. Дотації місцевим бюджетам як інструмент фінансового вирівнювання. 2017. URL : <http://ephseir.phdpu.edu.ua:8081/xmlui/handle/89898989/1704>
3. Шірінян Л.В., Еш С.М. Міжбюджетні відносини в Україні в сучасних умовах. *Наукові праці НУХТ*. 2018. Т. 24. № 4. С. 112–119.
4. Вінницька О.А. Міжбюджетні трансферти – основа міжбюджетного регулювання. *Стратегія розвитку України: фінансово-економічний та гуманітарний аспекти* : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції. Київ : Інформаційно-аналітичне агентство, 2018. С. 16–19.
5. Ропотан І. Методичні підходи до оптимізації розподілу дотацій вирівнювання за регіонами країни. 2018. URL : <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/handle/123456789/7208>
6. Строгнацкая О.А. Межбюджетные инструменты выравнивания социально-экономических условий жизнедеятельности регионов: на примере Латвии : автореф. дис. ... к.э.н. : 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит». Санкт-Петербург, 2009. URL : <http://www.disserscat.com/content/mezhbyudzhetye-instrumenty-vyravnivaniya-sotsialnoekonomicheskikh-uslovii-zhiznedeyatelnos>

7. Карлін М.І. Фінанси України та сусідніх держав. URL : [http://pidruchniki.ws/2008021547267/finansii/problemi\\_ekonomichnoyi\\_efektivnosti\\_byudzhethogo\\_virivnyuvannya](http://pidruchniki.ws/2008021547267/finansii/problemi_ekonomichnoyi_efektivnosti_byudzhethogo_virivnyuvannya)
8. Ливдар М.В., Пелехата О.В., Івахів М.А. Модернізація міжбюджетних відносин в умовах фінансової децентралізації. *Молодий вчений*. 2018. № 5 (57). С. 302–310.
9. Мельник Л.М., Дума В.Л. Вплив системи міжбюджетних відносин на бюджетний потенціал регіону. *Економіка і суспільство*. 2016. Вип. 7. С. 793–799.
10. Зубриліна В.В. Міжбюджетні відносини: теоретичні підвалини та практика сьогодення. *Економіка і управління*. 2014. № 2. С. 102–109.
11. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL : <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/kvartalniy-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukraini-za-devyat-misyatsiv-2018-roku> (дата звернення: 21.01.2019).