

## МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ МЕТОД БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

*Міжбюджетні трансферти відносяться до методів бюджетного регулювання, які в сучасних умовах займають важливе місце в процесі бюджетного регулювання. З набранням чинності Бюджетного кодексу України вони стають одним із основних методів бюджетного регулювання, що відповідає досвіду зарубіжних країн. Міжбюджетні трансферти відіграють принципово важливу роль у системі місцевих фінансів: використовуються для того, аби доходи відповідали видатковим повноваженням різних рівнів влади. Основна проблема, яка сьогодні характерна для цього інструмента фінансового вирівнювання в Україні, — корупційна складова витрачання (причому мова йде про зловживання чиновників при визначенні тих чи інших цілей, брак прозорості та незадовільна підзвітність громадськості). На сьогодні міжбюджетні трансферти повинні стати ключовим чинником у створенні такого механізму, який буде ефективно впливати на управління державними і місцевими фінансами, що забезпечить справедливість й ефективність надання суспільних благ та послуг. Метою статті є дослідження теоретичних основ функціонування міжбюджетних трансфертів, аналіз методів бюджетного регулювання та визначення проблем, що склалися внаслідок реформи міжбюджетних відносин. З метою проведення оцінки фінансової спроможності місцевих бюджетів на прикладі Закарпатської області проаналізовано частку офіційних трансфертів в доходах місцевого бюджету Закарпаття. Результати дослідження довели, що значне зростання субвенцій місцевим бюджетам з Державного бюджету є позитивним, але це призводить до дестимулювання місцевих органів влади у збільшенні обсягів власних надходжень. Елементом наукової новизни за результатами проведеного аналізу, є виокремлення основних проблем з функціонування системи міжбюджетних трансфертів в Україні. Дана тематика має перспективу дослідження, яке буде базуватись на вивченні оптимізації міжбюджетних відносин у контексті підвищення самостійності місцевих бюджетів.*

**Ключові слова:** бюджетне регулювання, місцеві бюджети, міжбюджетні трансферти, дотації, субвенції.

### ВСТУП

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах концентрації фінансових ресурсів на державному рівні при постійному дефіциті коштів місцевих бюджетів роль головного балансуєчого інструменту виконують міжбюджетні трансферти. З їх допомогою створюються відповідні умови, які регулюють розвиток ринкових процесів у регіоні в потрібному державі напрямі, тобто здійснюється фінансове вирівнювання. Актуальність теми зумовлена значною роллю міжбюджетних трансфертів у процесі регулювання економічного розвитку регіонів.

Міжбюджетні трансферти відіграють принципово важливу роль у системі місцевих фінансів: використовуються для того, аби доходи відповідали видатковим повноваженням різних рівнів влади. Основна проблема, яка сьогодні характерна для цього інструмента фінансового вирівнювання в Україні, — корупційна складова витрачання (причому мова йде про зловживання чиновників при визначенні тих чи інших цілей, брак прозорості та незадовільна підзвітність громадськості).

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 в повітрі» [7].

### Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанням міжбюджетних трансфертів присвячено низку робіт зарубіжних і вітчизняних учених-економістів: В. Базилевича, О. Василика, В. Кравченка, О. Кириленко, І. Луніної, В. Опаріна, К. Павлюк, А. Рогожина, І. Стефанюка, І. Стоцької, І. Чугунова, О. Шевченка І. Лук'яненко та ін.

### Мета дослідження (постановка завдання).

Метою статті є дослідження теоретичних основ функціонування міжбюджетних трансфертів, аналіз методів бюджетного регулювання та визначення проблем, що склалися внаслідок реформи міжбюджетних відносин.

### РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Бюджетне регулювання є інструментом вирівнювання бюджетів, оскільки впливає на соціально-економічний розвиток регіонів та на циклічний розвиток економіки країни загалом. Збалансування доходів та видатків місцевих бюджетів проводиться за допомогою особливих методів.

Основними методами бюджетного регулювання виступають:

— метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків та доходів, що поступають до місцевих бюджетів;

– надання міжбюджетних трансфертів.

Найважливішим та найефективнішим методом бюджетного регулювання виступають міжбюджетні трансферти. Вони є однією з найважливіших форм фінансування соціально-економічного розвитку країни [2]. Згідно з Бюджетним кодексом України [1], міжбюджетні трансферти – це «...кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого». Виділяють чотири види трансфертів:

- базову дотацію;
- субвенції;
- реверсну дотацію;
- додаткові дотації.

У 2017 році з державного бюджету до місцевих було перераховано 272,6 млрд. грн. офіційних трансфертів, що склало майже третину державних видатків.

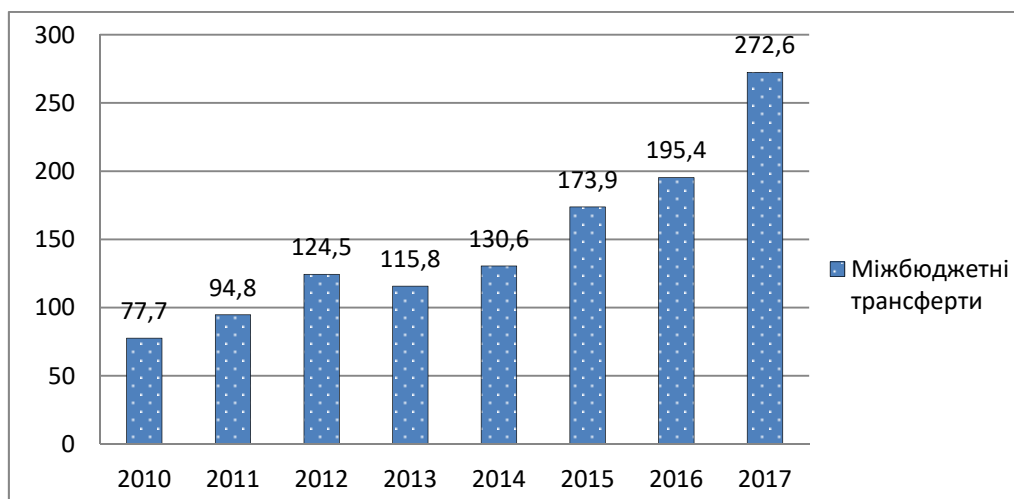


Рис. 1. Динаміка надходження міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів України протягом 2010-2017 рр., млрд. грн. [6]

Як видно з рис. 1, з кожним роком надходження до місцевих бюджетів зростали. Найбільший розрив спостерігається у 2017 році, міжбюджетні трансферти збільшилися на 77,2 млрд. грн. або на 29% порівняно з 2016 роком.

Обсяг міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів протягом півріччя 2018 року становив 169 млрд. грн., невиконання розпису становило 9 млрд. грн.

Станом на 01.11.2018 року обсяг міжбюджетних

трансфертів становить 246,5 млрд. грн., що на 12,6 млрд. грн. менше, ніж передбачено розписом. Отже, недовиконання плану становить майже 5%.

Згідно з Законом України про Державний бюджет України на 2017 рік загальний обсяг базової дотації перераховано в сумі 5,8 млрд. грн., що на 1,1 млрд. більше, ніж у 2016 році. Базова дотація надається державним бюджетом для місцевих і служить інструментом для підвищення фіскальної спроможності.

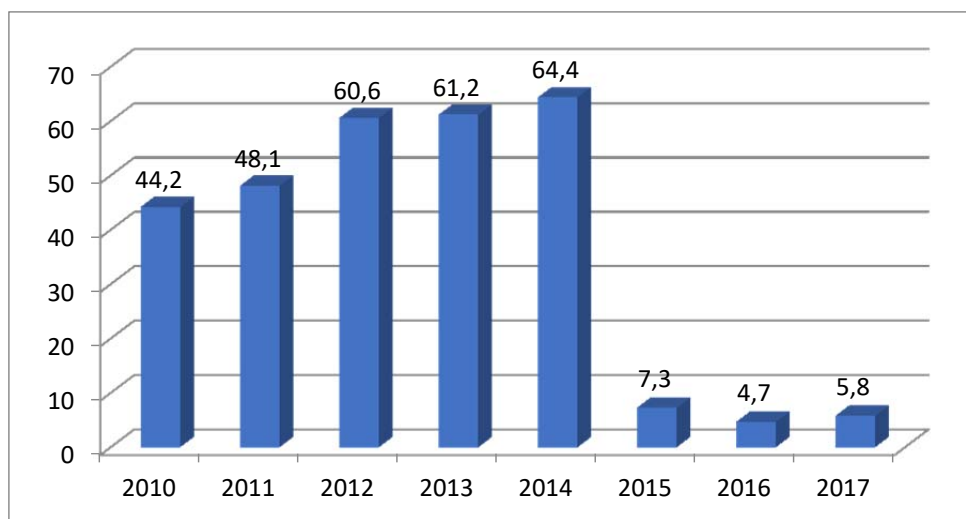


Рис. 2. Дотації місцевим бюджетам протягом 2010-2017 рр., млрд. грн. [6]

Як бачимо з рис. 2, надання дотацій місцевим бюджетам протягом 2010-2014 рр. невпинно збільшувалося з 44,2 млрд. грн. до 64,4 млрд. грн. [5].

Після впровадження реформи міжбюджетних відносин розмір дотації різко зменшився до 7,3 млрд. грн., у 2015 році. У 2017 році розмір дотацій становив 5,8

млрд. грн.

Протилежною до базової є реверсна дотація, котра надається з місцевих бюджетів до державного. Вона забезпечує перерозподіл коштів між багатими та бідними регіонами. Обсяг реверсної дотації у 2017 році становив 3,9 млрд. грн., що на 0,8 млрд. грн. більше, ніж у 2016 році.

Також виділяється додаткова дотація, котра направляється на видатки, у сфері охорони здоров'я та освіти, котрі не фінансуються за рахунок субвенцій [1]. У 2017 році з державного бюджету було перераховано додаткових дотацій на суму 16,2 млрд. грн., що на 14,1 млрд. грн. більше від 2016 року.

Крім дотацій до міжбюджетних трансфертів відносять і субвенції.

Субвенції поділяються на такі види: на здійснення державних програм соціального захисту; на освіту; на охорону здоров'я; інші субвенції [1].

У 2017 році було надано 250,9 млрд. грн. субвенцій, що на 61,8 млрд. грн. більше, ніж у 2016 році. З них на здійснення державних програм соціального захисту 124,7 млрд. грн., на освіту – 51,7 млрд. грн., на охорону здоров'я – 62,1 млрд. грн., інші субвенції склали 12,4 млрд. грн. [2].

Станом на 01.11.2018 року розмір субвенцій, що надійшли до місцевих бюджетів, становив 226,4 млрд. грн., що становить 91% всіх міжбюджетних трансфертів.

У 2015 році була проведена реформа міжбюджетних відносин, яка повинна забезпечити пріорит власних доходів місцевих бюджетів та скорочення офіційних трансфертів. Для того, щоб оцінити фінансову спроможність місцевих бюджетів проаналізуємо частку офіційних трансфертів з державного бюджету в доходах бюджету Закарпатської області протягом 2014-2017 рр.

Таблиця 1

**Частка офіційних трансфертів з Державного бюджету в доходах бюджету**

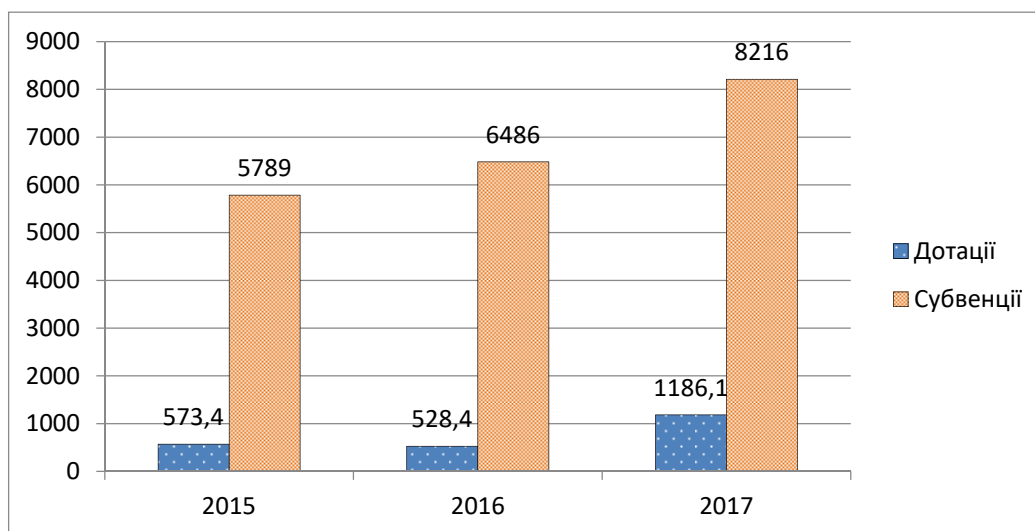
**Закарпатської області протягом 2014-2017 рр. [6]**

| Роки | Доходи бюджету Закарпатської області, тис. грн. | Офіційні трансферти з державного бюджету тис. грн. | Частка ОТ у загальних доходах, |
|------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------|
| 2014 | 6 668 883,6                                     | 5 088 815,6                                        | 76%                            |
| 2015 | 8 433 086,7                                     | 6 361 998,7                                        | 75%                            |
| 2016 | 10 122 170, 4                                   | 7 015 257,3                                        | 69%                            |
| 2017 | 14 011 340,8                                    | 9 402 505,7                                        | 67%                            |

Як бачимо з таблиці 1, за період 2014-2017 років частка офіційних трансфертів з державного бюджету з кожним роком скорочувалася, і водночас збільшувалися власні доходи. Така тенденція свідчить про те, що реформа забезпечила покращення

фіскальної спроможності області.

Для більш детального аналізу доцільно оцінити структуру офіційних трансфертів, що надходили до бюджету Закарпатської області з державного бюджету протягом 2015-2017 рр. у розрізі дотацій та субвенцій.



**Рис. 3. Динаміка надходження дотацій та субвенцій до бюджету Закарпатської області протягом 2015-2017 рр., млн. грн. [6]**

Як бачимо з рис. 3, значно зросли субвенції з Державного бюджету: у 2017 році вони становили 8,2 млрд. грн., що на 6 млрд. грн. більше, ніж у 2014 році. А розмір дотацій у 2017 році становив 1,2 млрд. грн., що на 2 млрд. грн. менше, ніж у 2014 році. Отже, кошти почали використовуватися за цільовим призначенням.

Хоча таке зростання, з одного боку, є

позитивним, але з іншого, може дестимулювати місцеві органи влади у збільшенні обсягів власних надходжень.

Крім того, за половиною субвенцій з державного бюджету, що надходили у 2016–2017 роках з державного до місцевих бюджетів, місцеві органи виконавчої влади виконують фактично агентські функції, тобто нараховують допомоги, пільги

і субсидії в межах встановлених Кабінетом Міністрів України методик та отримують ресурс під фактично взяті зобов'язання для покриття відповідних витрат. Саме тому самостійність у використанні коштів місцевої влади зменшується [2].

Також згідно з законодавством з державного

бюджету на фінансування з місцевих бюджетів було передано багато державних закладів, але не надано для цього ніяких трансфертів і не закріплено податків або зборів. Через це було закрито деякі з них, оскільки ці зобов'язання не були підкріплені ніяким ресурсом.

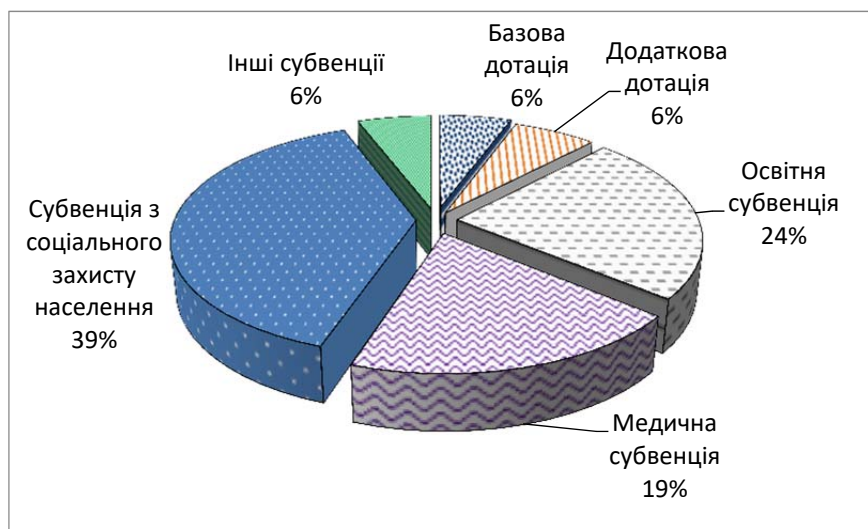


Рис. 4. Структура міжбюджетних трансфертів Закарпатської області у 2017 році [6]

Як бачимо з рис. 4, найбільшу частку в надходженнях офіційних трансфертів до бюджету Закарпатської області у 2017 році займала субвенція з соціального захисту населення – 39% і становила 3,6 млрд. грн.

Хоча ця субвенція і найбільша, але виявляється багато порушень, пов'язаних з її використанням. Найпоширенішим є безпідставне нарахування та виплата допомоги, що пов'язана з неповідомленням громадянами змін у фінансовому становищі, прорахунків під час нарахування субсидій та пільг. Саме тому потрібно вдосконалювати законодавство і посилювати контроль за цільовим використанням коштів [4].

Іншою за вагомістю статтею є освітня субвенція, обсяг котрої у 2017 році склав 2,2 млрд. грн. тобто 24% обсягу міжбюджетних трансфертів бюджету Закарпатської області. За цією субвенцією також відбуваються порушення, пов'язані з прорахунками керівників закладів, а також внесенням до кошторисів завищених обсягів видатків на харчування та заробітну плату. Також при розподілі цієї субвенції не враховуються потреби окремих закладів, що викликає дисбаланс у фінансуванні.

Не менш важливою виступає субвенція на охорону здоров'я, розмір якої у 2017 році склав 1,77 млрд. грн., а також 19% обсягу трансфертів з державного бюджету. Проблемами, котрі виникають при максимальному освоєнні коштів, є закупівля медикаментів у надлишкових обсягах, або придбання тих препаратів, потреба в яких була відсутня. Саме це викликає неефективне використання коштів та зумовлює надлишок медикаментів, які неможливо використати.

Хоча і помітний певний позитивний результат, але водночас система міжбюджетних відносин у 2017

році характеризувалася нестабільністю. Великою проблемою ефективності використання наданих бюджетних ресурсів є надходження трансфертів до місцевих бюджетів наприкінці бюджетного періоду. У 2017 році майже 28% всіх трансфертів були перераховані у листопаді – грудні, через це регіонами не виконано багато програм [3].

## ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Ефективність міжбюджетних відносин та бюджетного вирівнювання має забезпечуватися чітким розмежуванням дохідних і видаткових повноважень, а кожен рівень влади повинен мати достатні джерела доходів для реалізації покладених на них функцій. Крім того, в умовах реалізації концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, місцеві органи влади мають прагнути до забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів, що призведе до скорочення бюджетних дисбалансів територій, забезпечення максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача, і, в кінцевому результаті, сприятиме соціально-економічному розвитку України.

Проведений нами аналіз показав, що після проведення реформи міжбюджетних відносин виявилось багато позитивних та негативних аспектів. Реформа дозволила збільшити власні надходження місцевих бюджетів за рахунок закріплення за ними частини загальнодержавних податків та зборів. Це призвело до зменшення офіційних трансфертів у місцевих бюджетах і почало стимулювати регіони до пошуку альтернативних джерел доходів. Але виникли і певні проблеми, які пов'язані з порушеннями у

використанні субвенцій та дотацій з державного бюджету, а також неефективний розподіл цих трансфертів.

Отже, бюджетне регулювання посідає дуже важливе місце в системі управління бюджетними відносинами. В системі бюджетного регулювання існують значні проблеми, вирішення яких потребує багатьох змін, і в першу чергу вдосконалення законодавства. Необхідно також стимулювати створення об'єднаних територіальних громад, чітко

розмежувати повноваження органів місцевого самоврядування, а також унормувати надання дотацій та субвенцій. Також важливою проблемою залишається здійснення дійового контролю за цільовим використанням бюджетних коштів.

Дана тематика має перспективу дослідження, яке буде базуватись на вивченні оптимізації міжбюджетних відносин у контексті підвищення самостійності місцевих бюджетів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України (у редакції від 28.12.2014 № 79-VIII зі змінами та доповненнями) // Інформаційно-пошукова система «Ліга» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.liga.net>.
2. Звіт про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016-2017 роках [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua>.
3. Ігнатишин, М. В. Міжбюджетні трансферти як інструмент вирівнювання бюджетів України / М. В. Ігнатишин, В. М. Василенко // Науковий вісник Мукачівського державного університету. – Карпатська вежа, 2016. – №21(16). – С.157-169.
4. Лук'яненко, І. Г. Бюджетно-податкова політика України: нові виклики: [монографія] / І. Лук'яненко, М. Сидорович. – К.: НаУКМА, 2014. – 229 с.
5. Письменний, В. В. Міжбюджетні трансферти як інструмент фінансового вирівнювання територій / В. В. Письменний // Економіка та держава. – 2017. – №6. – С. 24-30.
6. Сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>.
7. Shah, A. A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers / A. Shah. – Washington: World Bank Policy Research Working Paper, October 2006. – 51 p.

## REFERENCES

1. Bjudzhetnyj kodeks Ukrai'ny [The Budget Code of Ukraine]. Retrieved from <http://www.liga.net> [in Ukrainian].
2. Zvit pro rezul'taty analizu formuvannja ta vykorystannja mizhbjudzhetnyh transfertiv z Derzhavnogo bjudzhetu Ukrai'ny miscevyim bjudzhetam u 2016-2017 rokah. Retrieved from: <http://www.ac-rada.gov.ua> [in Ukrainian].
3. Ignatyshyn, M. V., Vasylenko, V. M. (2016). Mizhbjudzhetni transferty jak instrument vyvijnjuvannja bjudzhetiv Ukrai'ny [Intergovernmental transfers as an instrument of equalization the budgets of Ukraine]. Naukovyj visnyk Mukachivs'kogo derzhavnogo universytetu – Scientific Bulletin of Mukachevo State University. 21(16), 157-169 [in Ukrainian].
4. Luk'janenko, I. G., Sydorovych M. (2014). Bjudzhetno-podatкова polityka Ukrai'ny: novi vyklyky [Budget and Tax Policy of Ukraine: New Challenges]. Kyi'v: NaUKMA [in Ukrainian].
5. Pys'mennyj, V. V. (2017). Mizhbjudzhetni transferty jak instrument finansovogo vyvijnjuvannja terytorij [Intergovernmental transfers as an instrument of financial equalization of territories]. Ekonomika ta derzhava, 6, 24-30.
6. Sajt Derzhavnoi' kaznachejs'koi' sluzhby Ukrai'ny [State Treasury of Ukraine]. Retrieved from <http://treasury.gov.ua/main/uk/index> [in Ukrainian].
7. Shah, A. A. (2006). Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. Washington: World Bank Policy Research Working Paper [in English].

## Ігнатишин Марія Васильевна, Бурдюх Людмила Юриевна. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ МЕТОД БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

*Межбюджетные трансферты относятся к методам бюджетного регулирования, и в современных условиях занимают важное место в бюджетном регулировании. С вступлением в силу Бюджетного кодекса Украины они становятся одним из основных методов бюджетного регулирования, что отвечает опыту зарубежных стран. Межбюджетные трансферты играют принципиально важную роль в системе местных финансов: используются для того, чтобы доходы соответствовали расходным и полномочиям различных уровней власти. Основная проблема, которая сегодня характерна для этого инструмента финансового выравнивания в Украине – коррупционная составляющая (причем речь идет о злоупотреблениях чиновников при определении тех или иных целей, недостатке прозрачности и неудовлетворительной подотчетности общественности). На наш взгляд, межбюджетные трансферты должны стать ключевым фактором в создании такого механизма, который будет эффективно влиять на управление государственными и местными финансами, что обеспечит справедливость и эффективность предоставления общественных благ и услуг населению. Целью статьи является исследование теоретических основ функционирования межбюджетных трансфертов, анализ методов бюджетного регулирования и проблем, сложившихся в результате реформы межбюджетных отношений. С*

целью проведения оценки финансовой состоятельности местных бюджетов на примере Закарпатской области проанализирована доля официальных трансфертов в доходах местного бюджета Закарпатья. Результаты исследования показали, что значительный рост субвенции местным бюджетам из государственного бюджета является положительным, но это приводит к дестимулированию местных органов власти в увеличении объемов собственных поступлений. Элементом научной новизны по результатам проведенного анализа, является обоснование основных проблем функционирования системы межбюджетных трансфертов в Украине. Данная тематика имеет перспективу исследования, которое будет базироваться на изучении оптимизации межбюджетных отношений в контексте повышения самостоятельности местных бюджетов.

**Ключевые слова:** бюджетное регулирование, местные бюджеты, межбюджетные трансферты, дотации, субвенции

**Ihnatyshyn Maria V., Burdiuk Lyudmyla Yu. INTERBUDGETARY TRANSFERS AS AN EFFICIENT METHOD OF BUDGETARY REGULATIONS**

Interbudgetary transfers relate to methods of budgetary regulation, in modern conditions occupy an important place in the process of budgetary regulation. With the entry into force of the Budget Code of Ukraine, they become one of the main methods of budget regulation, in line with the experience of foreign countries. Interbudgetary transfers play a crucial role in the system of local finance: they are used to ensure that revenues correspond to the expenditure powers of various levels of government. The main problem that today is characteristic of this financial equalization tool in Ukraine is the corruption component of spending (and this involves abuses of officials in determining certain goals, lack of transparency and poor public accountability). Today, intergovernmental transfers should be a key factor in creating such a mechanism that will effectively influence the management of state and local finances, which will ensure fairness and efficiency in the provision of public goods and services. The aim of the article is to study the theoretical foundations of the functioning of intergovernmental transfers, the analysis of budget regulation methods and the identification of problems that have arisen as a result of the reform of intergovernmental relations. In order to assess the financial solvency of local budgets by the example of the Transcarpathian region, the share of official transfers in local budget revenues of Transcarpathia has been analyzed. The results of the study showed that a significant increase in subventions to local budgets from the State budget is positive, but on the other hand it leads to discourage local authorities to increase their own revenues. An element of scientific novelty, based on the results of the analysis, is to highlight the main problems in the functioning of the system of intergovernmental transfers in Ukraine. This topic has the prospect of a study that will be based on the study of optimization of intergovernmental relations in the context of increasing the independence of local budgets.

**Keywords:** budgetary regulation, local budgets, intergovernmental transfers, subsidies, subventions.

Одержано 04.10.2018 р.