

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-39-37>

УДК 336.143

# МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ ЯК ІНСТРУМЕНТ МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

## INTERBUDGETARY RELATIONS AS AN INSTRUMENT OF THE MECHANISM OF TERRITORIAL COMMUNITY DEVELOPMENT

**Польова Олена Леонідівна**  
доктор економічних наук, доцент,  
Вінницький національний аграрний університет  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7120-7944>

**Polova Olena**  
Vinnytsia National Agrarian University

У статті розглянуто теоретичні та практичні аспекти міжбюджетних відносин формування міжбюджетних відносин. Досліджено механізм та складові міжбюджетних відносин. Проведено аналіз динаміки та структури міжбюджетних трансфертів в Україні. Представлено основні категорії трансфертів, які були отримані місцевими бюджетами за 2017–2020 роках. Встановлено, що протягом останніх років бюджетному рівні були поставлені цілі, щодо масштабного ремонту автомобільних доріг та створення сучасної транспортної інфраструктури територіальних громад. Наведено проблеми у розподілі міжбюджетних трансфертів, зокрема розрахунок та розподіл міжбюджетних субсидій у формуванні фінансових ресурсів територіальних громад.

**Ключові слова:** міжбюджетні відносини, механізм, міжбюджетні трансферти, механізм, державне регулювання, місцевий бюджет, субвенції, субсидії.

The article analyzes the dynamics and structure of intergovernmental transfers in Ukraine. Presented main categories of transfers received by local budgets. It is established that in recent years the budget level has set goals for large-scale repair of roads and the creation of modern transport infrastructure of local communities. The subject of the study is the process of intergovernmental financial assistance in the development of local communities. The purpose of the article is to consider the problematic aspects of the functioning of inter-budgetary relations in the conditions of decentralization of power as a tool for the mechanism of development of territorial communities. For this purpose, the normative legal acts of the state and regional levels of government, which regulate the procedure for providing intergovernmental transfers, were analyzed. Theoretical significance lies in the application of a systematic approach to the study of intergovernmental transfers, which allowed to determine the specifics of the distribution mechanism. The practical significance of the study is to study the problems of distribution of intergovernmental transfers, which include: imperfection of the mechanism for calculating intergovernmental subsidies. Today, the current problem is the inability of some regions with a low share of budget support to include in the relevant budget the required share of co-financing in order to obtain inter-budgetary subsidies for the development of local communities. The subjects of territorial communities point out the problem in the mechanism of calculation of inter-budgetary subsidies, for which the population indicator is to be taken into account, as a result, low population density is a barrier to providing the necessary amount of inter-budgetary financial assistance. At the same time, the specifics of territories and areas equated to them are insufficiently taken into account, as the provision of state funding in some territories is characterized by a higher cost compared to other territories. There is also a problem of lack of a de facto redistribution mechanism for the single subvention, as the initial data for calculating subventions that are part of it, as well as performance indicators are already agreed with the relevant federal authorities, which reduces the flexibility and efficiency of its provision and use of budgets.

**Keywords:** inter-budgetary relations, mechanism, inter-budgetary transfers, mechanism, state regulation, local budget, subventions, subsidies.

**Постановка проблеми.** Без сильної фінансової підтримки, спрямованої на поліпшення умов праці та життя сільського населення, неможлива реалізація соціальних програм в аграрному секторі. У цьому відношенні особливу значущість набувають питання формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів України ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування та досить швидко реалізувала її положення про те, що «здійснення публічних повноваження, як правило, мають переважно покладатися на органи влади, найбільш близькі до громадян». Однак не варто забувати про те, що «фінансові ресурси органів місцевого самоврядування повинні бути пропорційні повноваженням, наданим ним Конституцією чи законом».

Достатність доходної бази місцевих бюджетів – одна з основних проблем бюджетної системи країни. Децентралізація системи державного управління, делегування повноважень та відповідальності в соціальній сфері на муніципальний рівень вимагають, з одного боку, чіткого поділу функціональних обов'язків між різними рівнями влади, з іншого – встановлення реальної відповідності між їхньою відповідальністю та величиною матеріально-фінансових інструментів, які вони мають, що далеко не завжди дотримується на практиці.

В даний час перед державою у сфері міжбюджетних відносин стоять такі завдання: скорочення розриву між регіонами на рівні бюджетної забезпеченості, стабілізація доходної бази місцевих бюджетів, створення стимулів з нарощування доходного потенціалу регіональними органами влади, підвищення ефективності та результативності бюджетних видатків на розвиток територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розробка теоретичних і практичних засад наповнення місцевих бюджетів України та формування міжбюджетних відносин останніми роками перебувають у центрі уваги науковців. Різнібічні аспекти становлення і розвитку міжбюджетних відносин досліджують вітчизняні та зарубіжні учені-економісти: Т.А. Борисов, Т.В. Бугай, О.Д. Василик, В.Г. Дем'янишин, О.П. Кириленко, А.В. Кулай, І.О. Луніна, М.В. Скуляк, Н.В. Теремцова та інші, проте за умови впровадження процесів децентралізації актуальною залишається є проблема ефективного трансфертного механізму, оскільки міжбюджетні трансферти розширюють фінансові можливості регіонів (територіальних громад), але й ставлять місцеві фінанси у залежність від центральних, частині місцевих бюджетів,

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Одним із основних інструментів соціально-економічного розвитку територіальних громад є процес бюджетного планування та затвердження місцевих бюджетів.

У багатьох регіонах України дотації одержують від 80 до 90% місцевих бюджетів без урахування об'єктивних причин. Отже, проблеми розподілу міжбюджетних трансфертів та недосконалість механізму розрахунку міжбюджетних субсидій потребують розробки механізму бюджетування територіальних громад.

**Мета статті:** дослідження теоретичних основ функціонування міжбюджетних відносин в умовах децентралізації влади як інструмент механізму розвитку територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Ефективний механізм розвитку територіальних громад здійснення на основі перерозподільних процесів розподілу міжбюджетних трансфертів, оскільки трансферти забезпечують: збалансування між витратами та доходами адміністративно-територіальних одиниць; допомагають виконувати делеговані повноваження органів самоврядування; надають стимулюючий вплив в розвитку економіки, соціальної сфери, як окремих регіонів, і країни загалом. В умовах кризової ситуації викликаній пандемією коронавірусу, фінансова підтримка є основним джерелом компенсації втрат місцевих бюджетів.

Для визначення обсягу та розподілу міжбюджетних трансфертів використовується показник нормативу бюджетної забезпеченості, який визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів публічних послуг [1].

Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад, відрізняється за неоднаковою нерівномірністю розміщення податкової бази та відмінностями у соціально-економічних умовах бюджетної потреби.

Особливістю міжбюджетних фінансових потоків є те, що вхідні потоки бюджету одного рівня бюджетної системи одночасно є вихідними потоками бюджету іншого рівня [10].

Міжбюджетні трансферти можуть впливати на збалансованість бюджетної системи, причому кожна з форм міжбюджетних трансфертів грає свою роль процесі забезпечення збалансованості. Забезпечення збалансованості місцевих бюджетів є важливим з наступних причин:

– підтримка стабільності соціально-економічного розвитку території;

– створення умов виконання соціальних зобов'язань;

– через надання можливості щодо проведення інфраструктурних перетворень – сприяння зайнятості населення селищних громад.

Міжбюджетні трансферти можуть бути передані із Державного бюджету до бюджетів нижчого рівня, що створює вертикальні та горизонтальні дисбаланси, зокрема вертикальні – між державою та органами місцевого самоврядування з приводу того, що зібрані у межах території бюджетні доходи надходять у більшій своїй частині до державного бюджету і обмежують доходні можливості місцевих фінансів; горизонтальні – між окремими регіональними бюджетами.

Система міжбюджетних відносин передбачає мінімізування (усунення) диспропорції розвитку регіонів, в основі яких можуть бути природно-кліматичні умови та географічне розташування (гірські території, віддалені населені пункти тощо) [3]. Схема розрахунку міжбюджетних трансфертів вирівнювання із державного бюджету місцевим бюджетам визначається за загальним фондом бюджету адміністративно-територіальної громади. Фінансове забезпечення регіонального розвитку місцевих бюджетів залежне від загальнодержавних трансфертів.

Бюджетне вирівнювання має на меті забезпечення рівності щодо отримання економіч-

ними суб'єктами різних адміністративних утворень однакового обсягу гарантованих державою суспільних благ за визначеного рівня податкового навантаження [4].

За даними Державного казначейства України, сума перерахованих коштів до місцевих бюджетів з державного бюджету протягом 2016–2021 рр. в загальному обсягу склала 1 356,2 млрд грн, в той час, як за аналогічний період з 2010 по 2015 дана сума склала 707,6 млрд грн, що означає збільшення обсягу трансфертів на 648,6 або на 91,66%, що є колосальним приростом враховуючи стан економічного розвитку країни. Слід зауважити, що протягом 2016–2018 рр. обсяг трансфертів зростає щороку і у 2018 році досягнув свого максимуму за всю історію незалежної України та склав 298,9 млрд грн, а вже після 2018 року обсяг трансфертів почав скорочуватися і у 2020–21 рр. він навіть не перевищив суму в 170 млрд грн (рис. 1).

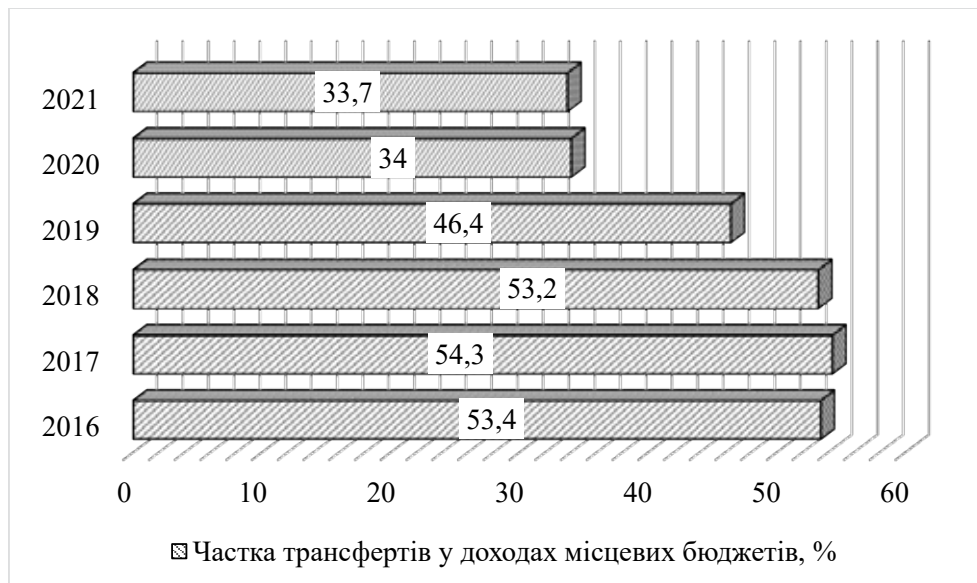
Окремо увагу варто звернути на загальний обсяг доходів місцевих бюджетів. Якщо до 2016 року він не перевищив суму в 300 млрд грн то після 2016 року він вже майже кожного року (окрім 2020 р.) був більше 500 млрд грн, що свідчить про розвиток економіки на місцевому рівні, що дало змогу наповнювати місцеві бюджети та відповідно забезпечувати сталий розвиток.

Відштовхуючись від розглянутих нами вище обсягів трансфертів з державного бюджету та



**Рис. 1. Обсяг трансфертів з державного бюджету та загальний обсяг доходів місцевих бюджетів України за 2016–2021 рр., млрд грн**

*Джерело: побудовано на основі [7]*



**Рис. 2. Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %**

*Джерело: побудовано на основі [7]*

загальних обсягів доходів місцевих бюджетів України за 2016–2021 рр., виникає також необхідність у визначенні значення саме вагомості трансфертів з державного бюджету на рівні місцевих бюджетів. Для цього визначимо частку трансфертів у доходах місцевих бюджетів протягом 2016–2021 рр. Ми бачимо, що дана частка за період 2016–18 рр. коливалась на рівні 53-54%, зауважимо, що до 2016 року вона була на рівні 60% і більше. В той же час починаючи з 2019 року вона ще скоротилася і вже в 2021 році досягла свого мінімуму в 33,7% (рис. 2).

Такі показники наповнення місцевих бюджетів за рахунок вже власних зусиль та скорочення вагомості трансфертів з державного бюджету показують підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів та слугують індикатором, який демонструє нам вірність прийняття рішень, щодо економічного розвитку регіонів, як на місцевому так державному рівнях.

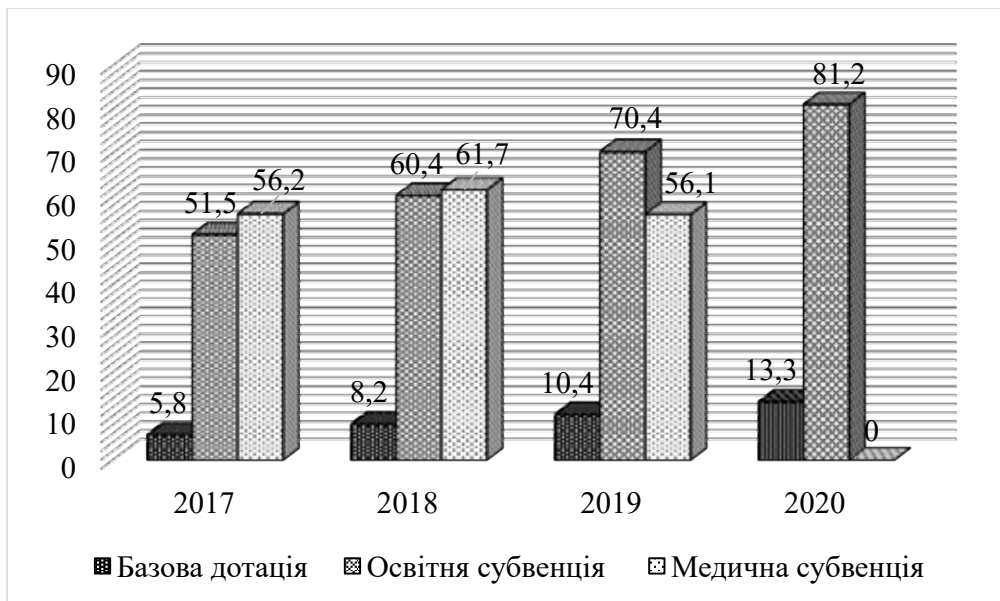
Деталізація переліку трансфертів, що надаються з державного бюджету України місцевим бюджетам, передбачена ст. 97 Бюджетного кодексу України [2]. Окремо розглянемо за період 2017–2020 рр. основні категорії трансфертів, які були отримані місцевими бюджетами. До них входять базова дотація, освітня субвенція та медична субвенція (рис. 3).

Отже, як видно з рисунку 4 обсяг базової дотації, яка надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності терито-

рій, за аналізований період збільшився на 7,5 млрд грн. В той же час обсяг освітньої субвенції за даний період він зріс майже на 30 млрд грн. Щодо обсягу медичної субвенції, то тут слід зауважити, що хоч і в 2017 і 2019 роках він склав 56 млрд грн, а в 2020 році цей показник взагалі зник, але тут є певний нюанс і полягає він в тому, що у порівнянні з 2018 роком обсяг медичної субвенції зменшився на 5,6 млрд грн, оскільки видатки на надання первинної медичної допомоги враховані в обсязі медичної субвенції тільки у I кварталі 2019 року. З II кварталу 2019 року фінансування первинної медичної допомоги здійснювалося з державного бюджету за програмою “Надання первинної медичної допомоги населенню”.

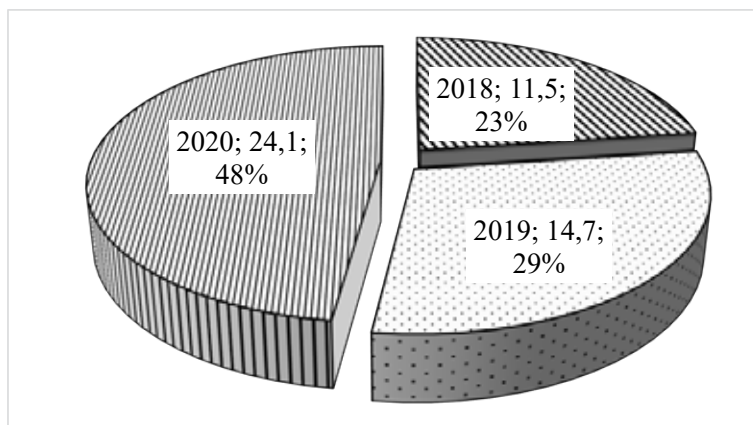
Також на що слід звернути увагу так це те, що протягом останніх років на найвищому державному рівні були поставлені цілі, щодо масштабного ремонту автомобільних доріг та створення сучасної транспортної інфраструктури. Відповідно до цього і значно зріс обсяг субвенції на ремонт доріг, дані кошти які спрямовуються на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах. За період 2018–2020 рр. обсяг субвенції на ремонт доріг зріс на 12,6 млрд грн (рис. 4).

Проведене дослідження дозволило виявити низку проблем розподілу міжбюджетних трансфертів. Насамперед, слід зазначити,



**Рис. 3. Основні категорії трансфертів, які були отримані місцевими бюджетами за 2017–2020 рр., млрд грн**

*Джерело: побудовано на основі [7]*



**Рис. 4. Обсяг та структура субвенції на ремонт доріг в Україні за 2018–2020 рр., млрд грн**

*Джерело: побудовано на основі [7]*

ФІНАНСИ, БАНКІВСЬКА СПРАВА ТА СТРАХУВАННЯ

що методики з розрахунку та розподілу міжбюджетних субсидій часто зазнають змін та затверджуються після початку фінансового року, тому суб'єкти можуть лише припускати можливий обсяг співфінансування видаткових зобов'язань, що заважає якісному проведенню планування бюджетних витрат. Також слід зазначити відсутність системи показників з метою оцінки ефективності надання міжбюджетних субсидій, що є необхідним елементом при консолідації субсидій.

Суб'єкти територіальних громад виділяють проблему в механізмі розрахунку міжбюджетних субсидій, за яких підлягає обліку показник

чисельності населення, як наслідок, низька щільність населення є бар'єром для надання необхідного об'єму міжбюджетної фінансової допомоги. При цьому недостатньо враховано специфіку територій та прирівняних до них місцевостей, оскільки надання державного фінансування на одних територіях характеризується більшою вартістю порівняно з іншими територіями.

Головною відмінністю нової моделі офіційних трансфертів є скасування дотації вирівнювання (вилучення) і запровадження базової (реверсної) дотації, а також освітньої, медичної субвенції, субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних

програм та комплексних заходів програмного характеру [8].

Практика регулювання міжбюджетних стосунків в Україні не відповідає потребам місцевих органів влади у фінансових ресурсах, враховуючи покладені на них зобов'язання; не базується на місцевих фінансових потребах; посилює залежність місцевих органів влади від обсягу міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету. Сказане засвідчує складність та суперечливість організації міжбюджетних стосунків в Україні.

В якості практичних рекомендацій для оптимізації міжбюджетних відносин як інструмент розвитку територіальних громад пропонується ряд напрямів:

у реалізації міжбюджетних відносин акцент перенесено з розвитку децентралізації на співфінансування регіональних програм, які забезпечують інноваційний, соціально орієнтований розвиток територій шляхом формування зон випереджального економічного зростання, причому обов'язковим є цільове та ефективне використання наданих міжбюджетних трансфертів.

в умовах обмеженого впливу вищого рівня влади на рішення, що приймаються на місцях, у реалізації регіональної політики особливу роль стала відігравати система перерозподілу державних фінансових ресурсів, що виражається у влаштуванні податкової системи та міжбюджетних відносин.

в умовах недостатності власної доходної бази бюджетів регіонального і місцевого рівнів найбільшу значущість як складової частини фінансової політики держави, що проводиться, набувають саме інструменти передачі фінансових ресурсів з державного рівня на нижчі рівні.

Вважаємо, досить вагомими аспектами у зміцненні власної доходної бази місцевих бюджетів буде стабільна законодавча база організації міжбюджетних відносин у напрямку

дотримання єдиних принципів у процесі визначення обсягів дотацій та субвенцій та з використанням простої та зрозумілої методики їх обчислення. Доцільно запровадити прямі розрахунки за міжбюджетними трансфертами між державним бюджетом та бюджетами територіальних громад всіх рівнів. Потребує удосконалення порядок міжбюджетних відносин на рівні села, селища, міста районного підпорядкування та адміністративного району. Головно увагу при цьому необхідно зосередити не тільки на проблемах удосконалення процедур розрахунку обсягів трансфертних платежів, але й на покращенні правового врегулювання основних аспектів взаємовідносин між учасниками процесу перерахування міжбюджетних трансфертів на місцевому рівні.

**Висновки.** Міжбюджетні відносини мають велике практичне значення, що дозволяє удосконалювати не тільки політику в даній сфері, але і практичні інструменти її реалізації. Проблеми щодо удосконалення міжбюджетних відносин в Україні неможливо вирішити без гарантування, фінансової незалежності органам місцевого самоврядування, без вивчення прогресивного досвіду розвинутих країн, якій дозволить обґрунтувати засади подальшого їх реформування.

Кожен вид міжбюджетних відносин з погляду впливу на поведінку регіональної (місцевої) влади відрізняється своїми особливостями та є інструментом реалізації конкретного виду міжбюджетної політики. Можна виділити вирівнюючу міжбюджетну політику (доречно в рамках неокласичного розуміння процесів регіонального розвитку), а також активну міжбюджетну політику, що передбачає суттєвий перерозподіл фінансових ресурсів та дозволяє акумулювати кошти з метою розвитку точок зростання. Проте в рамках існуючої системи міжбюджетних відносин значно відсутня підхід, що дозволяє чітко структурувати систему міжбюджетних відносин та трансфертів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. Законодавство України : сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
2. Василенко Д. Бюджетна децентралізація як спосіб реалізації бюджетної політики. *Науковий блог Острозької академії* : сайт. URL: <https://naub.oa.edu.ua/2015>
3. Возняк Г. В. Особливості міжбюджетних відносин в контексті досягнення фінансової спроможності територіальних громад. *Світ фінансів*. 2017. Вип. 2(51). С. 17–28.
4. Возняк Г. В. Бюджетне вирівнювання в системі фінансового забезпечення розвитку регіонів України: сучасний стан і вектор розвитку. *Проблеми економіки*. 2016. № 3. С. 24–30.
5. Ганзицька Т. С. Козін В. В. Місцеві бюджети в контексті фінансової децентралізації. *Науковий вісник Херсонського національного університету. Серія : Юридичні науки : зб. наук. пр.* 2017. Вип. 1(2). С. 22–26.

6. Децентралізація в Україні: URL: <https://decentralization.gov.ua>
7. Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15.10.1985 р. Законодавство України : сайт. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)
8. Крупка М. І., Кульчицький М. І., Коваленко В. М. Трансформація ролі доходів місцевих бюджетів як інструменту бюджетного механізму в контексті децентралізації. *Світ фінансів*. 2018. № 3(56). С. 7–18.
9. Письменний В. В. Міжбюджетні трансферти як інструмент фінансового вирівнювання територій. *Економіка та держава*. 2017. № 6. С. 24–30.
10. Пухир С. Т. Фінансові механізми реалізації державної регіональної політики: сучасний стан та пріоритети вдосконалення : монографія. Київ : Державний вищий навчальний заклад «Університет банківської справи», 2017. 374 с.
11. Сірик З. О., Жук П. В. Інвестиційний потенціал територіальних громад: суть поняття та питання управління. *Регіональна економіка*. 2017. № 2. С. 16–22.

## REFERENCES:

1. Byudzhetnyy kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine] (2010). Adopted on 2010, Jul 08, 2456-VI. Legislation of Ukraine: Website. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (in Ukrainian)
2. Vasylenko D. (2015) Byudzhetna detsentralizatsiya yak sposib realizatsiyi byudzhetnoyipolityky [Budget decentralization as a way to implement budget policy]. *Scientific blog of Ostroh Academy*: Website. Retrieved from: <https://naub.ua.edu.ua/2015> (in Ukrainian)
3. Voznyak H. (2017) Osoblyvosti mizhbyudzhetnykh vidnosyn v konteksti dosyahnennya finansovoyi spro-mozhnosti terytorial'nykh hromad [Features of intergovernmental relations in the context of achieving the financial capacity of territorial communities]. *Svit finansiv – The world of finance*, 2(51), 17–28. (in Ukrainian)
4. Voznyak H. V. (2016) Byudzhetne vyryvnyuvannya v systemi finansovoho zabezpechennya rozvytku rehioniv Ukrainy: suchasnyy stan i vektor rozvytku [Budget equalization in the system of financial support for the development of the regions of Ukraine: the current state and vector of development]. *Problemy ekonomiky – Problems of economy*, 3, 24–30. (in Ukrainian)
5. Hanzhytska T. S., Kozin V. V. (2017) Mistsevi byudzhetny v konteksti finansovoyi detsentralizatsiyi [Local budgets in the context of financial decentralization]. In *Naukovyy visnyk Khersons'koho natsional'noho universytetu. Seriya: Yurydychni nauky* [Scientific bulletin of Kherson national university. Series: Jurisprudence], 1(2), 22–26. (in Ukrainian)
6. Detsentralizatsia v Ukraini: [Decentralization in Ukraine]. Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua> (in Ukrainian)
7. Yevropeyska khartiya pro mistseve samovyryaduvannya [European charter of local self- government] (1985). Adopted on 1985, Oct 15. Legislation of Ukraine: Website. Retrieved from: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text) (in Ukrainian)
8. Krupka M. I., Kulchytskyi M. I., Kovalenko V. M. (2018) Transformatsiya roli dokhodiv mistsevnykh byudzhetiv yak instrumentu byudzhetnoho mekhanizmu v konteksti detsentralizatsiyi [Transformation of the role of local budget revenues as an instrument of the budgetary mechanism in the context of decentralization]. *Svit finansiv – The world of finance*, 3(56), 7–18. (in Ukrainian)
9. Pysmennyy V. V. (2017) Mizhbyudzhetni transferty yak instrument finansovoho vyryvnyuvannya terytoriy [Intergovernmental transfers as a tool for financial equalization of territories]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and state*, 6, 24–30. (in Ukrainian)
10. Pukhyr S. T. (2017) Finansovi mekhanizmy realizatsiyi derzhavnoyi rehional'noyi polityky: suchasnyy stan ta priorytety vdoskonalennya [Financial mechanisms of state regional policy implementation: current state and priorities for improvement]. Kyiv: State Higher Educational Institution «University of Banking». (in Ukrainian)
11. Siryk Z. O., Zhuk P. V. (2017) Investytsiyyny potentsial terytorial'nykh hromad: sut'ponyattya ta pytannya upravlinnya [Investment potential of territorial communities: the essence of the concept and issues of management]. *Rehional'na ekonomika – Regional economy*, 2, 16–22. (in Ukrainian)