

ОСОБЛИВОСТІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Стаття присвячена дослідженню особливостей міжбюджетних відносин, ключовим аспектам їх регулювання, інструментам міжбюджетних відносин та їх застосуванню в Україні в умовах децентралізації. У дослідженні обґрунтовується необхідність перегляду та удосконалення практики використання інструментів міжбюджетних відносин з урахуванням міжнародного досвіду, окреслені напрями підвищення ефективності використання інструментів міжбюджетних відносин з метою забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів. Стаття побудована наступним чином: по-перше, розкрито особливості міжбюджетних відносин; по-друге, розглянуто вплив децентралізації на стан міжбюджетних відносин; по-третє, досліджено інструменти міжбюджетних відносин з метою вирівнювання горизонтальних і вертикальних дисбалансів у бюджетах усіх рівнів. Результати дослідження дали змогу розробити напрями удосконалення міжбюджетних відносин в умовах децентралізації, що сприятиме підвищенню фінансової спроможності органів місцевого самоврядування та ефективності надання суспільних послуг.

Ключові слова: міжбюджетні відносини; державний бюджет; місцеві бюджети; фінансова децентралізація; бюджетна децентралізація; податкова децентралізація; бюджетна автономія місцевих бюджетів.

Вступ. Однією з актуальних проблем публічних фінансів багатьох країн є підвищення ефективності управління коштами державного та місцевих бюджетів. В Україні для протидії та полегшення наслідків економічних негараздів, зумовлених зокрема поширенням пандемії коронавірусу, актуальною стала проблема створення належних умов для виконання місцевими органами влади покладених на них функцій. Коронакриза виявила низку недоліків системи міжбюджетних відносин, а саме: недостатню фінансову стійкість та спроможність дій в умовах надзвичайних ситуацій, а також недосконалу координацію дій органів державної влади та місцевого самоврядування.

Мета статті – поглиблення теоретичних аспектів міжбюджетних відносин в умовах децентралізації та обґрунтування практичних рекомендацій щодо їх удосконалення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вирішенням проблем міжбюджетних відносин займається багато вітчизняних та іноземних вчених. Теоретичні та практичні аспекти розвитку міжбюджетних відносин в умовах децентралізації посідають вагомe місце в дослідженнях таких вітчизняних вчених як О. Кириленко, В. Кравченка, Л. Костирко, І. Луніної та інших. Разом із тим, кризові явища в економіці, політиці та суспільних відносинах призвели до появи низки проблем у здійсненні реформи децентралізації, яка, починаючи з 2015 року, здійснюється в Україні і базується на двох важливих складових – визначення нової територіальної основи місцевого самоврядування (зміна адміністративно-територіального устрою), передача повноважень та ресурсів на місцевий рівень, щоб більше повноважень мали ті органи, які ближче до людей (децентралізація) [22]. Така ситуація актуалізує необхідність дослідження міжбюджетних відносин із метою зміцнення системи місцевих бюджетів, підвищення їх бюджетної самостійності та оптимізації системи міжбюджетних відносин.

Методологія дослідження. Для досягнення мети означеної статті були використані загальнонаукові та спеціальні методи. *Метод теоретичного узагальнення* був застосований для вивчення і систематизації теоретичних підходів до сутності та особливостей міжбюджетних відносин в умовах децентралізації [6, 7, 15]. *Системний підхід* використовувався для дослідження

складових елементів та відповідних інструментів системи міжбюджетних відносин [8, 13, 15]. *Метод порівняння* використовувався при розробці порівняльної характеристики моделей міжбюджетних відносин та порівняння інструментів міжбюджетних відносин в Україні та інших країнах [9]. *Структурно-функціональний метод* був застосований для виявлення впливу децентралізації на стан міжбюджетних відносин, для визначення впливу міжбюджетних трансфертів на дохідну частину місцевих бюджетів та фінансове вирівнювання територій [10, 11, 16]. *Системно-структурний аналіз* застосований при дослідженні міжбюджетних відносин у системі стратегічних пріоритетів регіонального розвитку України [8, 12]. *Групування і табличний методи* використовувалися для характеристики різних видів міжбюджетних відносин та порівняльної характеристики їх інструментів [6-12].

Виклад основного матеріалу. Дослідження особливостей міжбюджетних відносин в умовах децентралізації зумовлюється їх впливом на соціально-економічний розвиток країни і значенням для фінансової збалансованості бюджетів усіх рівнів, необхідністю знаходження нових механізмів регулювання фінансових потоків між бюджетами, їх гармонізації. Активне впровадження реформи децентралізації передбачає передусім децентралізацію владних та фінансових повноважень держави на користь місцевого самоврядування. Фінансова децентралізація передбачає делегування повноважень місцевому самоврядуванню щодо прийняття рішень у сфері бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів, виявляється у фискальній незалежності органів місцевого самоврядування та прийнятті рішень щодо формування бази оподаткування, визначенні ставок відповідних місцевих податків та зборів, введенні податкових стимулів для галузей економіки на регіональному рівні, а також формуванні структури видатків з метою нарощування оперативності та якості надання суспільних благ населенню, забезпечення сталого розвитку територій, економічного зростання та скорочення бідності.

Підвидами децентралізації фінансових ресурсів є бюджетна та податкова децентралізація, які створюють основу для забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, хоча ці три поняття

часто ототожнюють. З урахуванням процесів децентралізації і тих змін, що відбуваються в Україні, очевидно, замість терміна "фінансова децентралізація", яка охоплює всю фінансову систему країни, більш ширшим і доцільнішим для застосування є поняття децентралізація фінансових ресурсів, яке включає в себе бюджетну та податкову децентралізацію [23].

Розширення в Україні повноважень місцевих органів влади та місцевого самоврядування вимагає подальшої розробки теоретико-методологічних проблем бюджетного унітаризму, зокрема визначення особливостей міжбюджетних відносин, а також розмежування доходів і видатків в умовах державного унітаризму.

Україна, відповідно до статті 2 Конституції, є унітарною державою, типовими рисами якої є цілісність, неподільність, відсутність у своєму складі інших державних утворень, функціонування єдиної системи права. У працях багатьох науковців-економістів, практиків є різні тлумачення бюджетного унітаризму. Водночас їх розробки стали своєрідною теоретичною основою для визначення цього поняття.

Відповідно до унітарного устрою, в Україні міжбюджетні відносини базуються на засадах, визначених центральною владою та її законодавчо-правовими актами. Тобто бюджетна система, що діє в Україні, є похідною від закріпленої Конституцією організації державної влади.

Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та законодавчо закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрямки використання коштів відповідно до чинного законодавства [15].

Своєчасне реагування на рівень доходів місцевих бюджетів і, в разі необхідності, здійснення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування для виконання своїх повноважень, тобто сприяння соціально-економічному розвитку територій та фінансовому вирівнюванню, є важливим завданням міжбюджетних відносин. Сформульоване положення збігається з поглядами тих економістів, які вважають, що головною метою у сфері міжбюджетних відносин є створення органам місцевого самоврядування умов для більш повного забезпечення фінансовими ресурсами повноважень, віднесених до їхньої компетенції [16].

Загалом в унітарній державі, якою є Україна, міжбюджетні відносини здійснюються між центральною державною владою, місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування. Міжбюджетні відносини, згідно із статтею 81 Бюджетного Кодексу України, "це відносини між державою, Автономною Республікою Крим (анексованою територією РФ) та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України" [1]. Унітарна форма міжбюджетних відносин гарантує суверенітет країни і стабільність в регіонах відповідно до їх фінансових можливостей. Водночас вона ніяким чином не заперечує використання децентралізованої моделі міжбюджетних відносин.

Відносини між державним і місцевими бюджетами в умовах державного унітаризму дають широкий простір центральній владі щодо проведення політики забезпечення єдиних стандартів бюджетних видатків у межах усієї країни, активного фінансового вирівнювання. Стосунки між місцевими бюджетами і бюджетом центрального уряду у розвинутих унітарних країнах побудовані на визначених законодавством бюджетних процедурах, розроблених за погодженням з органами місцевого са-

моврядування та їх об'єднаннями. Економіко-правова база міжбюджетних відносин – це, практично, фундамент, на якому відбувається соціально-економічний розвиток територій та формуються фінансові потоки між центром та органами місцевої виконавчої влади і самоврядування. Правове забезпечення при цьому виступає як необхідний законодавчий інструмент, який визначає рамки цих відносин, за межами яких починає діяти фактор відповідальності.

Основу міжбюджетних відносин складають три ключові елементи: розподільні доходи, розподільні видатки, фінансова допомога [13]. Саме цю методологічну особливість підкреслюють окремі дослідники бюджетної системи [13, с.19-33]. Тому в умовах бюджетного унітаризму виключно важливою проблемою, яку належить вирішувати на науковому та прикладному рівні, є розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи. Метою розмежування доходів є створення вихідних умов для збалансування бюджетів кожного рівня, виходячи із податкового потенціалу, який є на даній території. При цьому важливо дотриматися соціальних стандартів, що гарантують громадянам конституційні права.

Розмежування, як щорічно відтворюваний технологічний процес, за своїми функціями є важливою складовою механізму міжбюджетних відносин і значною мірою визначає ефективність бюджетів усіх рівнів у частині соціально-економічного розвитку відповідних територій. Від того, як формується дохідна база кожного місцевого бюджету залежить його самостійність. Розмежування доходів і видатків між державним і місцевими бюджетами, а також між окремими рівнями місцевих бюджетів повинно здійснюватися з врахуванням загальнодержавних і територіальних інтересів і ґрунтуватися на принципах економічної ефективності і соціальної справедливості. Тобто фінансування певного виду видатків повинно закріплюватися за тією ланкою, яка може забезпечити їх найефективніше надання. Ефективність тих чи інших видів видатків доцільно оцінювати під кутом зору того, наскільки правильно визначений об'єкт фінансування, як дійсно забезпечується одержання визначених бюджетом послуг державного сектора і наскільки вагомим виявиться економічний і соціальний ефект.

Кількісні пропорції розмежування доходів між ланками бюджетної системи визначаються розподілом функцій і завдань, що покладаються на відповідні органи виконавчої влади і місцевого самоврядування, але кожний бюджет від державного до бюджету села повинен мати власну і закріплену дохідну базу. Найважливіші завдання, які вирішує центральний уряд, зокрема такі, як макроекономічне регулювання, державне управління, національна оборона, міжнародне співробітництво та інші, потребують акумуляції державним бюджетом значної частки національного доходу країни. З іншого боку, завдання, які вирішують органи місцевого самоврядування із року в рік ускладнюються. Із коштів місцевих бюджетів фінансуються найзначніші заходи держави в галузі економіки та соціальної політики. Розширення функцій місцевої влади, бюджетних прав місцевих спільнот, делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади вимагає посилення ролі місцевих бюджетів і позитивних структурних змін у їх доходах, підвищення питомої ваги місцевих бюджетів у загальній масі державних видатків.

Визначальним при розподілі доходів між різними рівнями бюджетної системи є завдання гарантувати здійснення власних та делегованих повноважень органами влади різних рівнів і, відповідно, фінансування усіх ви-

датків, передбачених бюджетами як загалом у державі, так і в окремих адміністративно-територіальних утвореннях. При цьому важливо забезпечити місцевим органам влади самостійність у вирішенні завдань комплексного розвитку територій, що сприяє незворотності демократичних процесів у країні. Досвід інших держав у побудові міжбюджетних відносин дозволяє зазначити деякі особливості.

По-перше, зарубіжний досвід регулювання міжбюджетних відносин свідчить, що єдиної ідеальної моделі міжбюджетних відносин, яка б підходила всім країнам, не існує, оскільки різні історичні традиції, бюджетний устрій, особливості податкової системи та наявна політична й економічна ситуація.

Фінансова політика центрального уряду впливає на визначення оптимальної моделі міжбюджетних відносин. Взагалі науковці виділяють дві найбільш поширені моделі міжбюджетних відносин: централізовану та децентралізовану. Централізована модель передбачає залежність від форми державного устрою; обмеження прав органів місцевого самоврядування формувати власні бюджети; відсутність або формальну наявність розподілу функціональних обов'язків між ланками державного управління; підпорядкування регіональних інтересів національним

потребам; авторитарне з боку держави розподілення податкових повноважень і надання фінансової допомоги органам місцевого самоврядування.

Децентралізована модель характеризується незалежністю від форми державного устрою; невтручанням держави у бюджетний процес регіонів; чітким законодавчим розмежуванням видаткових повноважень між різними рівнями управління; дотримання інтересів членів територіальних громад та їх об'єднань з урахуванням цілей уряду; цілеспрямований розвиток фінансової автономії місцевого самоврядування; здійснення розподілу доходних джерел на підставі бюджетних угод.

По-друге, у європейських країнах спостерігаються певні відмінності у розподілі податкових надходжень між бюджетами місцевого рівня та державним бюджетом. Зокрема, у Швейцарії на регіональному та місцевому рівні зосереджено близько 40 % податкових надходжень, у той час як для Австрії цей показник є значно меншим і складає близько 5 %.

Ступінь фіскальної децентралізації змінюється залежно від стану розвитку економіки. За розрахунками експертів найбільш фіскально децентралізованими в Центральній Азії і Європі є Швеція, Швейцарія, Білорусь, Данія, а найбільш централізованими країнами-членами ЄС є Болгарія і Словаччина (рис. 1) [17].

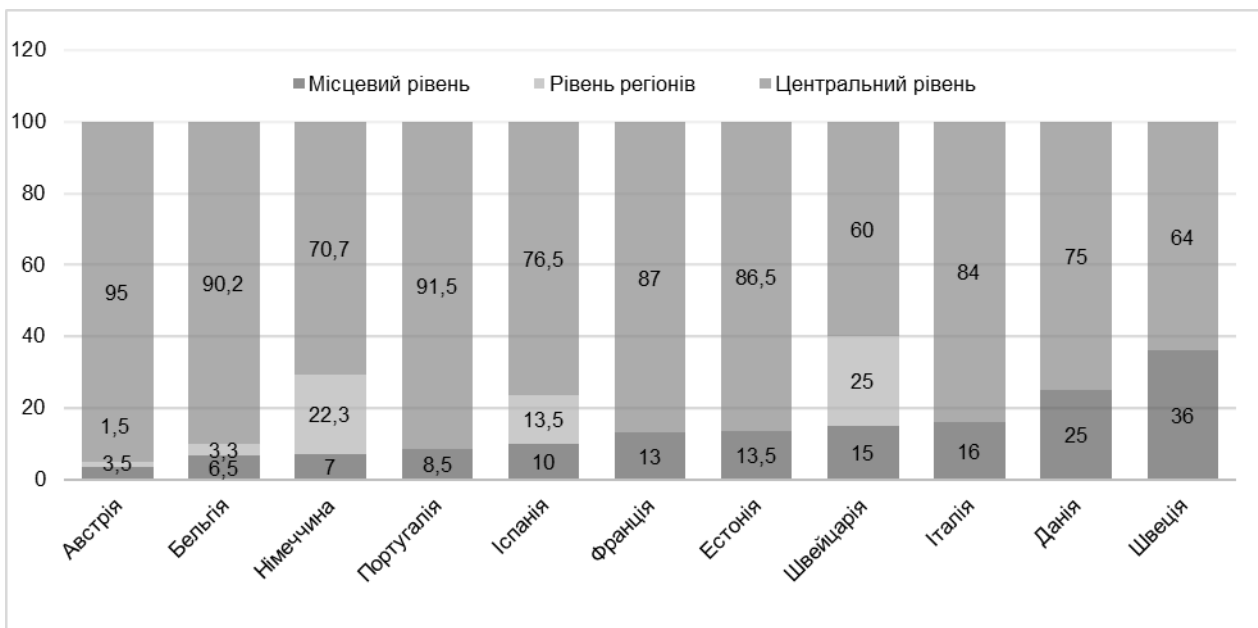


Рис. 1. Розподіл податкових надходжень відповідно до ланок бюджетної системи в окремих країнах Європи (у % до зведеного бюджету)

Джерело: [21].

Бюджетний кодекс України (2001 рік) запровадив нову ідеологію формування бюджетів, а в основу механізму міжбюджетних відносин поклав послідовні, прозорі та єдині для всіх місцевих бюджетів правила.

В Україні процес децентралізації розпочато 2014 р. з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, законів України "Про співробітництво територіальних громад", "Про добровільне об'єднання територіальних громад" та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації. Таким чином, наприкінці 2014 р. в Україні сформовано нову законодавчо-

нормативну базу щодо реформування міжбюджетних відносин, що дозволило створити основу для реалізації повноважень, переданих на рівень територіальних громад. Ключовими особливостями, перевагами та недоліками регулювання цих відносин є такі:

1. У Податковому та Бюджетному кодексах відбулися зміни у напрямі:

- відмови від дотаційного вирівнювання місцевих бюджетів при визначенні міжбюджетних трансферів за рахунок запровадження базової та реверсної дотації між бюджетами різних рівнів;

- перегляду нормативного розподілу між бюджетами різних рівнів податку на доходи фізичних осіб шляхом закріплення збільшення надходження частки від цього податку до місцевих бюджетів;

- реформування та перезатвердження місцевих податків та зборів у напрямі закріплення більш ефективних за місцевими бюджетами тощо.

2. Здобутки реформи міжбюджетних відносин в умовах децентралізації:

- нова система вирівнювання дозволяє залишати більшу частину коштів на місцях.

- органи місцевого самоврядування стали менше залежати від прийнятих у центрі рішень;

- запроваджено стимулюючу систему фінансового вирівнювання спроможності територіальних громад;

- органи місцевого самоврядування забезпечать своїм громадянам більш якісні послуги;

- розширено право органів місцевого самоврядування встановлювати ставки та пільги з місцевих податків та зборів, що сприяло економії ресурсів місцевих бюджетів за відсутності загальнодержавних пільг;

- ліквідовано бюрократичні бар'єри при здійсненні місцевих запозичень та надання місцевих гарантій.

3. Формування бюджетів територіальних громад та міжбюджетних відносин. Чинним законодавством було внесено зміни до Бюджетного кодексу України відповідно до дійсних обставин у зв'язку із за-

вершенням адміністративно-територіальної реформи, ліквідацією старих та утворенням нових районів. Основними новаціями є такі:

- уніфіковано визначення терміна "бюджети місцевого самоврядування". Таким чином, бюджети місцевого самоврядування формуватимуть бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст (у тому числі районів у містах);

- запроваджено уніфікований підхід до визначення складу доходів та видатків бюджетів місцевого самоврядування. Відтепер встановлено рівні умови для сільських, селищних, міських територіальних громад у бюджетному забезпеченні;

- районні бюджети виключено із механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів.

- бюджети створених міських, селищних та сільських громад не залежатимуть від району, і перейдуть на прями міжбюджетні відносини з держбюджетом.

4. Зростання концентрації фінансових ресурсів на центральному рівні.

Порівняно з 2019 р., частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України суттєво знизилася (на 9,3 %), що свідчить про зростання концентрації фінансових ресурсів на центральному рівні (табл. 1) [18].

Таблиця 1. Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України

Показники	2019 р.	2020 р.	відхилення
Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету	23,30 %	22,60 %	-0,70 %
Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету без урахування трансфертів з державного бюджету	43,50 %	34,20 %	-9,30 %

Джерело: Державна казначейська служба України.

5. Волатильність державної трансфертної політики відносно місцевих бюджетів. Протягом 2020 р. до місцевих бюджетів України надійшло

471,5 млрд. грн, у тому числі: доходи загального фонду склали 426,0 млрд грн; спеціального – 45,5 млрд грн (рис. 2).

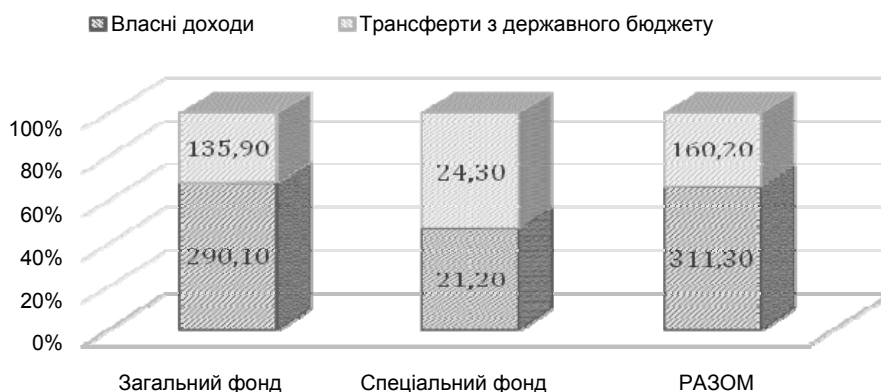


Рис. 2. Доходи місцевих бюджетів України за 2020 рік

Джерело: Державна казначейська служба України.

За підсумками 2020 р, частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України склала 34,2 %, у той час як за підсумками 2019 р. аналогічний показник становив 43,5 %. Без урахування трансфертів з державного бюджету, обсяг надходжень до міс-

цевих бюджетів склав 311,1 млрд грн, що становить 22,6 % від обсягу доходів зведеного бюджету. За підсумками 2019 року, аналогічний показник становив 23,3 % (табл. 2) [18].

Таблиця 2. Порівняльні дані про надходження до місцевих бюджетів у 2019 та 2020 рр.

№ з/п	Показники	РАЗОМ		
		2019 р., млрд грн	2020 р., млрд грн	відхилення
1	Власні доходи	300,2	311,3	3,70 %
2	Трансферти з державного бюджету	260,3	160,2	-38,50 %
3	Разом	560,5	471,5	-15,90 %
4	Частка трансфертів у доходах (р.2/р.3)	46,40 %	34,00 %	-

Джерело: Державна казначейська служба України.

Порівняно з 2019 р., загальні доходи місцевих бюджетів зменшилися з 560,5 до 471,5 млрд грн або на 15,9 %, що відбулося за рахунок трансфертів із державного бюджету. Зокрема, це пов'язано з тим, що у 2020 р. з місцевих бюджетів не здійснювалися окремі видатки, пов'язані з реалізацією державних програм соціального захисту.

Крім того, простежується тенденція щодо постійного збільшення кількості субвенцій, які надходять з державного бюджету місцевим. Так, у 2020 р. місцеві бюджети отримували з державного бюджету 53 види субвенцій, у 2019 р. – 42 види, у 2018 р. – 34 види, а у 2017 – лише 27 видів. Така тенденція говорить про суттєву волатильність державної трансфертної політики відносно місцевих бюджетів і не дозволяє сформулювати якісну і прогнозовану бюджетну політику, а також здійснювати середньострокове планування соціально-економічного розвитку територій, що знижує ефективність використання коштів [18].

6. Основними доходами місцевих бюджетів виступають ПДФО та міжбюджетні трансферти. У п'ятірку найбільших доходів місцевих бюджетів входять ПДФО та міжбюджетні трансферти. Чіткою та зрозумілою видається тенденція до зміни зазначених доходів у 2018 та 2020 рр. Так, у 2018 р. міжбюджетні

трансферти приносили міським бюджетам 43,3 % від усіх доходів, а ПДФО – 31,9 %.

У 2020 р. спостерігається інша ситуація: частка ПДФО у доходах міст збільшується на 15,2 %, а частка міжбюджетних трансфертів навпаки падає – на 21,8 %. На сьогодні органи місцевого самоврядування стають більш залежними від місцевих платників податків. Таким чином, до 2019 р. лідирували саме міжбюджетні трансферти (субвенції і дотації), а після 2019 р. – ПДФО.

Так, у доходах міських бюджетів на 2021 р. кошти від ПДФО складають уже 50,4 %, а від міжбюджетних трансфертів – 19,6 %. Отже, відбувається пропорційне зростання одного та зменшення іншого джерела, на що вплинуло в тому числі збільшення населення об'єднаних громад [19].

7. В сучасних умовах важливе місце в процесі бюджетного регулювання посідають трансферти. Згідно з Бюджетним кодексом України вони стають основним методом бюджетного регулювання (рис. 3). Такі зміни відповідають досвіду зарубіжних країн, який свідчить, що в останні роки спостерігається стала тенденція зростання ролі бюджетних трансфертів, підтвердженням чого є збільшення їхньої питомої ваги в сукупних доходах місцевих бюджетів.

Таблиця 3. Бюджетне регулювання

Критерій	Сутність
1. Мета	Збалансування бюджетів бюджетної системи, досягнення соціальної справедливості, забезпечення ефективного економічного розвитку.
2. Законодавча основа	Законодавче розмежування видів бюджетних витрат і доходів між рівнями бюджетної системи на постійній основі, стимулювання активності на кожному рівні бюджетної системи в частині одержання власних джерел доходів.
3. Напрями регулювання	1) Горизонтальне (між бюджетами одного рівня); 2) Вертикальне (між бюджетами різних рівнів).
4. Механізм бюджетного регулювання	Групи інструментів: 1) Податкові, засновані на розподілі джерел надходжень між різними бюджетами (власні, закріплені, регульовані доходи (існували до 2001р.)) 2) Бюджетні, засновані на нормативно-розрахункових методах і перерозподілі засобів із бюджету одного рівня в інший у різних формах (трансферти – дотації, субсидії, субвенції) Методи: 1) Метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, які надходять на територію місцевого бюджету; 2) Метод надання фінансової допомоги бюджетам на певну визначену суму на основі формульних розрахунків

Джерело: складено авторами.

8. Різні підходи до застосування інструментів міжбюджетних відносин. Важливим інструментом реалізації міжбюджетних відносин виступають міжбюджетні трансферти, а їх побудова є ключовим маркером взаємодії центральних і місцевих рівнів влади у сфері фінансового управління. *Сутність першого виду міжбюджетних трансфертів* полягає у вирівнюванні податкової бази, а його мета полягає у забезпеченні населення будь-якого регіону належним базовим пакетом гарантій та суспільних послуг. *Другий вид міжбюджетних трансфертів* передбачає надання фінансового ресурсу

місцевим бюджетам для вирівнювання видаткової складової для виконання делегованих державою функцій і забезпечення населення відповідних територіально-адміністративних одиниць суспільними послугами.

Існують й інші класифікації міжбюджетні трансфертів. Так, їх можна поділити на спеціальні цільові та інвестиційні. *Спеціальні цільові трансферти* включають різні види субвенцій, де освітня і медична субвенції складають найбільшу частку у загальній структурі міжбюджетних трансфертів. Їх співвідношення до видатків місцевих бюджетів на фінансування суспільних послуг

свідчать про достатньо високу залежність місцевих органів влади від цих трансфертів.

Потрібно також зазначити, що в умовах коронакризи було запроваджено нові види субвенцій, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню, локалізації та ліквідації спалахів, епідемій та пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19.

Вагомого значення набуває питання надання та використання місцевим бюджетам *інвестиційних трансфертів*. У механізмі їх надання існують певні недоліки, зокрема, відповідно до положень Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр. завдання щодо інвестиційних проєктів у регіональному розвитку визначені без конкретних формулювань для регіонів та

територіальних громад, що, в свою чергу, посилює можливість диспропорцій у розподілі за умов недостатнього розвитку інституційного середовища [20].

9. Впровадження базової та реверсної дотацій призвело до скорочення находжень загального обсягу цих інструментів вирівнювання дохідної спроможності бюджетів. Але це не вплинуло на тенденцію фінансування видатків місцевих бюджетів за рахунок міжбюджетних трансфертів, що, в свою чергу, дестимулює органи місцевого самоврядування до пошуку власних джерел доходів місцевих бюджетів. Таким чином, наскільки зменшилися надходження дотацій, настільки зросли обсяги субвенцій (табл. 4).

Таблиця 4. Міжбюджетні трансферти протягом 2014-2020 рр., млрд грн

Показники	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Офіційні трансферти	130,60	173,98	195,40	272,60	298,94	260,35	160,18
Дотації, в т.ч.	64,43	7,28	6,84	22,00	25,17	25,86	21,62
Базова дотація	60,48	5,26	4,74	5,82	8,18	10,37	13,28
Стабілізаційна дотація	3,73	2,00	2,00	1,14	0,20	0,20	-
Субвенції, в т.ч.	66,17	166,70	188,56	250,60	273,77	234,44	138,56
Освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам	-	44,09	44,51	51,49	60,42	70,36	81,22
Медична субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам	-	46,18	44,43	56,22	61,65	56,11	14,55

Джерело: Державна казначейська служба України.

10. Використання коштів Державного фонду регіонального розвитку. Доцільно зауважити щодо кроків, зроблених урядом стосовно удосконалення використання коштів ДФРР. Так, затверджено Новий порядок відбору інвестиційних програм і проєктів, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів ДФРР, де ключовими принципами виступають такі: пріоритетність завдань щодо відбору нових проєктів; зосередженість на великих комплексних проєктах; прив'язка проєктів до пріоритетів регіональних стратегій розвитку; повне завершення розпочатих проєктів.

Крім того, Міністерство розвитку громад та територій України запустило нову онлайн-платформу Державного фонду регіонального розвитку, на якій відбуваються конкурсні відбори інвестпрограм та проєктів на 2021 р. Оновлена платформа передбачає, що кожен заявник має власний електронний кабінет, проєкти та документація подаються в електронному вигляді, реєстрація та оцінка проєктів відбуваються за допомогою кваліфікованого електронного підпису [20].

11. Застосування гендерно-орієнтованого підходу. На сьогодні важливе значення в процесі розвитку міжбюджетних відносин набуває гендерно-орієнтоване бюджетування. Першочерговим викликом для органів місцевого самоврядування є врахування гендерних особливостей під час планування, адже саме місцеві органи влади мають широкі можливості для аналізу потреб жінок і чоловіків та повноваження планувати розвиток громади.

Гендерний підхід передбачений в плані заходів з реалізації стратегії реформування порядкування державними фінансами на 2021-2024 рр. у таких напрямках: проведення гендерних аналізів програм, які фінансуються з місцевих бюджетів, реалізація напрацьованих рекомендацій робочих груп у ході гендерного аналізу, поширення знань про ГОБ. Цей підхід врахований у підготовці паспортів бюджетних програм, звітів про їхнє виконання, оцінки ефективності бюджетних програм [20].

Під час управління міжбюджетними відносинами в напрямку децентралізації з'являється чимало політичних, економічних та соціальних ризиків, неврахування яких може призвести до негативних наслідків, а саме: ризик активізації політичної боротьби з метою об'єднання адміністративно-територіальних одиниць на користь тих чи інших політичних груп, зниження якості місцевого управління, супротив громадськості, певні інституційні прогалини в механізмі розподілу субвенцій; недостатня прозорість використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування; недостатній контроль над здійсненням виконавчими органами місцевих рад їхніх повноважень.

Основними напрямками удосконалення міжбюджетних відносин мають бути такі:

1. Підвищення прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування, що є важливим інструментом боротьби з корупцією та має здійснюватися шляхом впровадження на місцевих рівнях системи моніторингу виконання бюджетних коштів та інформування громадськості за допомогою сучасних інформаційних технологій.

2. Стимулювання органів місцевого самоврядування до створення рівного доступу громадян до суспільних послуг, що передбачає удосконалення нормативно-правового регулювання системи міжбюджетних трансфертів як превентивного заходу для запобігання негативного впливу кризових явищ в економіці.

3. Підвищення повноти та якості надання суспільних послуг, для чого доцільно забезпечити таке: залучення громадян до вирішення соціальних проблем та врахування їх інтересів та потреб; запровадження системи соціального планування на місцевому рівні; залучення громадськості до управління та контролю на місцевому рівні.

4. Забезпечення ефективності фінансової політики органів місцевого самоврядування за

допомогою стимулювання розвитку фондового ринку місцевих цінних паперів, страхового ринку та активізації різних видів фінансових послуг на місцевому рівні для впровадження "зелених" технологій та реалізації інноваційно-інвестиційної моделі розвитку.

5. Моделювання міжбюджетних трансфертів, що є важливим напрямом у побудові відносин між центральним та місцевим рівнями влади. У цьому контексті доцільно враховувати таке: визначення цілей трансфертів (надання суспільних послуг, розвиток інфраструктури); забезпечення середньострокового планування міжбюджетних трансфертів; врахування принципів ефективності, справедливості і стабільності щодо надання та розподілу інструментів міжбюджетних відносин; з одного боку, місцеві органи влади мають бути забезпечені достатнім обсягом фінансових ресурсів для виконання функціональних повноважень, а з іншого – потрібно підвищити їх зацікавленість в підвищенні рівня податкоспроможності та мобілізації доходів.

Висновки. На сьогодні не існує ідеальної або універсальної моделі міжбюджетних відносин. Проблема оптиміального перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центральними й місцевими органами влади та місцевого самоврядування є однією з найбільш актуальних у контексті підвищення ефективності бюджетної системи.

Не дивлячись на здобутки реформи міжбюджетних відносин в умовах децентралізації, що полягають у запровадженні стимулюючої системи фінансового вирівнювання та розширенні прав та повноважень органів місцевого самоврядування, ліквідації бюрократичних бар'єрів та отриманні громадянами більш якісних послуг, система міжбюджетних відносин в Україні не позбавлена недоліків.

Подальше реформування міжбюджетних відносин в умовах децентралізації потребує розширення прав органів місцевого самоврядування та зміцнення їхньої бюджетної самостійності, підвищення ефективності використання інструментів міжбюджетних відносин та якості надання суспільних послуг.

Дискусія. У статті досліджено стан та особливості міжбюджетних відносин в умовах децентралізації, проаналізовано міжбюджетні трансферти в Україні та запропоновано шляхи їх реформування. Результати проведеного дослідження дають підстави стверджувати, що реформування інструментів міжбюджетних відносин має полягати не лише у сприянні підвищенню фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, а й у наданні поштовху для подальшого економічного зростання регіонів. Результатом ефективного регулювання міжбюджетних відносин має стати підтримка стратегічно важливих для регіонів "точок зростання".

На сьогодні склалася ситуація, коли у структурі доходів місцевих бюджетів значну частку займають міжбюджетні трансферти. З одного боку, держава має виконувати свої контрольні функції щодо фінансування заходів соціально-економічного характеру у належному обсязі та якості в усіх регіонах. А з іншого боку, значна частка міжбюджетних трансфертів підвищує залежність органів місцевого самоврядування від центральних органів державного управління. Наприклад, місцеві громади позбавлені права впливати на найважливіші для їхнього життя сфери – середню та професійну освіту, охорону здоров'я, оскільки ці сфери фінансуються з Державного бюджету через освітні та медичні субвенції (хоча місцеві бюджети також можуть надавати деяке фінансування), а обсяг фінансування залежить

від кількості студентів/пацієнтів і людей, що проживають у певному районі/області. У децентралізованій моделі управління саме громада мала б приймати рішення щодо того, чи варто підтримувати діяльність місцевої школи (а отже, можливо, вкласти в неї трішки більше коштів), чи краще відремонтувати дорогу і запустити шкільний автобус до іншої найближчої школи. Дозвіл органам місцевого самоврядування фінансувати школи та лікарні також сприяв би зростанню якості місцевої влади через підвищення конкуренції.

Тому важливим чинником має стати ефективне формування системи місцевих фінансів та моделі міжбюджетних відносин, здатної забезпечити оптимальний перерозподіл повноважень та фінансових ресурсів між місцевим та центральним рівнем влади.

Подальшого дослідження потребують теоретичні та практичні аспекти застосування в Україні інструментів міжбюджетних відносин для активізації інвестиційних процесів, інноваційно-технологічної модернізації виробництва, що формуватиме інноваційно-інвестиційну модель розвитку економіки та забезпечить виконання пріоритетних завдань стимулювання структурних перетворень в регіонах України.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
2. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 196: Постанова Кабінету міністрів України від 5 квітня 2021 р. № 299. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/299-2021-%D0%BF#Text>.
3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 17.09.2020 № 907-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-20#Text>.
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16.04.2020 № 562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text>.
5. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.
6. Канева Т., Дрепін А. Міжбюджетні відносини в умовах децентралізації влади. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2020. № 3. С. 50-65.
7. Сірик З. О. Особливості вдосконалення міжбюджетних відносин в умовах децентралізації влади. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України: зб. наук. пр. 2020. Вип. 2(142). С. 46-54. DOI: <https://doi.org/10.36818/2071-4653-2020-2-7>.
8. Польова О. Л., Мироненко М. Ю. Міжбюджетні відносини в контексті реформування регіональної політики держави. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 10. С. 5–10.
9. Васильчак С.В. Ризики при формуванні міжбюджетних відносин в умовах децентралізації / С.В. Васильчак, О.Р. Жидяк, О.В. Фурсіна // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія економічна. 2017. Вип. 2. С. 133-142.
10. Крулякова В. В., Вацяк Д. І., Олійник А. В. Вплив міжбюджетних трансфертів на фінансове вирівнювання територій. Ефективна економіка. 2020. № 4. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7786>. DOI: 10.32702/2307-2105-2020-4.70.
11. Ткачик Ф. П. Архітектура міжбюджетних трансфертів та їх вплив на фінансову самостійність регіонів. Економіка та держава. 2021. № 8. С. 85–90. DOI: 10.32702/2306-6806.2021.8.85.
12. Кужелев М. О., Нечипоренко А. В. Фінансові інструменти стимулювання регіонального розвитку: практика використання в Україні: монографія / М. О. Кужелев, А. В. Нечипоренко. Київ: "Центр учбової літератури", 2019. 224 с.
13. Костирко Л.А., Велентейчик Н.Ю. Механізм регулювання міжбюджетних відносин в Україні: пріоритети, інструменти, перспективи: монографія / Л.А. Костирко, Н.Ю. Велентейчик. – Северодонецьк: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2016. 280 с.
14. Луніна І. О., Бондарук Т. Г. Публічні фінанси та міжбюджетні відносини: навч. посіб. Київ: ДП "Інформ-аналіт. агентство", 2019. 304 с.
15. Чеберяко О. В. Міжбюджетні відносини в умовах державного унітаризму України. К.: Світогляд, 2004. 190 с.
16. Чеберяко О., Куліш М. Необхідність та результативність проведення фінансової децентралізації / Світ фінансів. 2018. № 1(54). С.35-44.

17. *Беспалов М. О.* Міжбюджетні відносини в Україні в умовах децентралізації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 21-22. С. 97–100. DOI: 10.32702/2306-6814.2020.21-22.97.

18. Як виконувалися місцеві бюджети у 2020 році – експертний аналіз. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13249>.

19. Звідки і скільки: гроші місцевих бюджетів України. URL: <https://centreua.org/mistsevi-byudzhet/y/zvidki-i-skilki-groshi-miscevih-byudzhetiv-ukrayini/>

20. *Медведкова Н.С.* Ключові аспекти регулювання міжбюджетних відносин в Україні / Економіка. Фінанси. Бізнес. Управління, матеріали II Міжнародного форуму / за заг. ред. проф. А. І. Ігнатюк: Київ, 2021. Дослідницька секція "Світові тенденції та перспективи розвитку фінансової системи України". 119 с.

21. OECD 2020. Fiscal Decentralisation Database. URL: <https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscaldecentralisationdatabase.htm>.

22. *Чеберяко О.В., Рябоконт О.О.* Місцеві бюджети в умовах сучасної децентралізації: Україна і зарубіжний досвід. Вісник Київського

національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка, 2016. № 4(181). С. 24 – 29. DOI: <http://dx.doi.org/10.17721/1728-2667.2016/181-44>.

23. *Чеберяко О.В., Лозова Г.М.* Децентралізація місцевих фінансів України в умовах глобалізації / Стратегічні пріоритети соціально-економічного розвитку в умовах інституційних перетворень глобального середовища: матеріали конференції (м. Одеса, 28-29 вересня 2019 р.) – Одеса: ОНУ імені І.І. Мечникова, 2018. С. 269–274.

Received: 06/12/2021

1st Revision: 09/12/2021

Accepted: 30/12/2021

Author's declaration on the sources of funding of research presented in the scientific article or of the preparation of the scientific article: budget of university's scientific project

О.Чеберяко, д-р истор. наук, канд. экон. наук, проф.,

Н. Медведкова, канд. экон. наук, доц.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

ОСОБЕННОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Статья посвящена исследованию особенностей межбюджетных отношений, ключевым аспектам их регулирования, инструментам межбюджетных отношений и их применению в Украине в условиях децентрализации. В исследовании обосновывается необходимость пересмотра и усовершенствования практики использования инструментов межбюджетных отношений с учетом международного опыта, определены направления повышения эффективности использования инструментов межбюджетных отношений с целью обеспечения социально-экономического развития регионов. Статья построена следующим образом: во-первых, раскрыты особенности межбюджетных отношений; во-вторых, рассмотрено влияние децентрализации на состояние межбюджетных отношений; в-третьих, исследованы инструменты межбюджетных отношений с целью выравнивания горизонтальных и вертикальных дисбалансов в бюджетах всех уровней. Результаты исследования позволили разработать направления усовершенствования межбюджетных отношений в условиях децентрализации, что будет способствовать повышению финансовой способности органов местного самоуправления и эффективности предоставления общественных услуг.

Ключевые слова: межбюджетные отношения; государственный бюджет; местные бюджеты; финансовая децентрализация; бюджетная децентрализация; налоговая децентрализация; бюджетная автономия местных бюджетов.

O. Cheberyako, Doctor of Historical Science, Ph.D. in Economics, Professor,

N. Miedvedkova, PhD, Associate Professor

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

PECULIARITIES OF INTERBUDGETARY RELATIONS UNDER DECENTRALIZATION

The article is devoted to the study of the features of interbudgetary relations, key aspects of their regulation, instruments of interbudgetary relations, and their application in Ukraine under decentralization. The study substantiates the need to revise and improve the practice of using instruments of interbudgetary relations, taking into account international experience, outlines the directions for increasing the efficiency of using instruments of interbudgetary relations in order to ensure the socio-economic development of regions. The article is structured as follows: firstly, the features of interbudgetary relations are disclosed; secondly, the impact of decentralization on the state of intergovernmental fiscal relations is considered; thirdly, the tools of inter-budgetary relations are investigated with the aim of leveling horizontal and vertical imbalances in the budgets of all levels.

The results of the study allow asserting that the reform of the instruments of interbudgetary relations should consist not only in helping to increase the financial capacity of local self-government bodies but also in providing an impetus for further economic growth of the regions. The result of effective regulation of interbudgetary relations should be the support of points of growth that are strategically important for the regions.

The outcomes of the investigation made it possible to develop directions for improving interbudgetary relations under decentralization, which contributes to increasing the financial capacity of local governments and the efficiency of the provision of public services. Further reforming of interbudgetary relations in the context of decentralization requires expanding the rights of local governments and strengthening their budgetary independence, as well as increasing the efficiency of using the instruments of interbudgetary relations and the quality of public services.

Keywords: interbudgetary relations; state budget; local budgets; financial decentralization; budget decentralization; tax decentralization; budget autonomy of local budgets

References:

1. Biudzhetnyi kodeks Ukrainy vid 08.07. 2010. № 2456-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
2. Pro vnesennia zmin do postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18 bereznia 2015 r. № 196: Postanova Kabinetu ministriv Ukrainy vid 5 kvitnia 2021 r. № 299. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/299-2021-%D0%BF#Text>.
3. Pro vnesennia zmin do Biudzhetnoho kodeksu Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 17.09.2020 № 907-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-20#Text>.
4. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo vyznachennia terytorii ta administratyvnykh tsestriv terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 16.04.2020 № 562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text>.
5. Pro utvorennia ta likvidatsiiu raioniv: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17.07.2020 № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.
6. *Kaneva T., Drepin A.* 2020. Mizhbiudzhetni vidnosyny v umovakh detsentralizatsii vlady. Visnyk Kyivskoho natsionalnoho torhovelno-ekonomichnoho universytetu. Issue 3. P. 50-65.
7. *Siryk Z.* 2020. Osoblyvosti vdoskonalennia mizhbiudzhetnykh vidnosyn v umovakh detsentralizatsii vlady. Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy: zb. nauk. pr. Issue 2(142). S. 46-54. DOI: <https://doi.org/10.36818/2071-4653-2020-2-7>.
8. *Pol'ova O., Mironenko M.* 2016. Mizhbiudzhetni vidnosyny v konteksti reformuvannia rehionalnoi polityky derzhavy. Investytsii: praktyka ta dosvid, vol. 10, pp. 5–10.
9. *Vasylychak S. V., Zhydyak O. R., Fursina O. V.* 2017. Ryzkyky pry formuvanni mizhbiudzhetnykh vidnosyn v umovakh detsentralizatsii / S.V. Vasylychak, O.R. Zhydiak, O.V. Fursina // Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnykh sprav. Seriya ekonomichna. Issue 2. S. 133-142.
10. *Kruhliakova, V., Vatsiak, D. and Oliynyk, A.* 2020. Vplyv mizhbiudzhetnykh transfertiv na finansove vyrivniuvannia terytorii. Efektyvna ekonomika, vol. 4, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7786> (Accessed 21 Dec 2021). DOI: 10.32702/2307-2105-2020.4.70.

11. *Tkachyk, F.* 2021. Arkhitektonika mizhbiudzhetykh transfertiv ta yikh vplyv na finansovu samostiinist rehioniv. *Ekonomika ta derzhava*. Vol. 8, pp. 85–90. DOI: 10.32702/2306-6806.2021.8.85.
12. *Kuzheliev M.* 2018. Finansovi instrumenty stymuliuвання rehionalnoho rozvytku: praktyka vykorystannia v Ukraini: monohrafiia / M. O. Kuzheliev, A. V. Nechyporenko. Kyiv: "Tsentri uchbovoi literatury". S. 147–150.
13. *Kostyrko L.A., Velenteichyk N.Yu.* 2016. Mekhanizm rehuliuвання mizhbiudzhetykh vidnosyn v Ukraini: priorytety, instrumenty, perspektyvy: monohrafiia / L.A. Kostyrko, N.Yu. Velenteichyk. – Sievierodonetsk: vyd-vo SNU im. V.Dalia. 280 s.
14. *Lunina I. O., Bondaruk T. G.* 2019. Publichni finansy ta mizhbiudzhetni vidnosyny: navch. posib. Kyiv: DP "Inform.-analit. ahentstvo", 304 s.
15. *Cheberyako O.* 2004. Mizhbiudzhetni vidnosyny v umovakh derzhavnogo unitaryzmu Ukrainy. K.: Svitohliad, 190 s.
16. *Cheberyako O., Kulish M.* 2018. Neobkhdnist ta rezultatyvnist provedennia finansovoi detsentralizatsii / Svit finansiv. Issue 1(54). S. 35-44.
17. *Bespalov, M.* 2020. Mizhbiudzhetni vidnosyny v Ukraini v umovakh detsentralizatsii. Investytsii: praktyka ta dosvid. Vol. 21-22, pp. 97–100. DOI: 10.32702/2306-6814.2020.21-22.97.
18. Yak vykonuvalysia mistsevi biudzhety u 2020 rotsi – ekspertnyi analiz. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13249>.
19. Zvidky i skilky: hroshi mistsevykh biudzhetyv Ukrainy. URL: <https://centreua.org/mistsevi-byudzhety/zvidki-i-skilki-groshi-miscevih-byudzhetyv-ukrayini/>.
20. *Miedvedkova N.* 2021. Kliuchovi aspekty rehuliuвання mizhbiudzhetykh vidnosyn v Ukraini / *Ekonomika. Finansy. Biznes. Upravlinnia, materialy II Mizhnarodnoho forumu / za zah. red. prof. A. I. Ihnatiuk*: Kyiv. Doslidnytska sektsiia "Svitovi tendentsii ta perspektyvy rozvytku finansovoi systemy Ukrainy". 119 s.
21. OECD 2020. Fiscal Decentralisation Database. URL: <https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscaldecentralisationdatabase.htm>
22. *Cheberyako O.V., Ryabokon O.O.* 2016. Mistsevi biudzhety v umovakh suchasnoi detsentralizatsii: Ukraina i zarubizhnyi dosvid. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Ekonomika*. Issue 4(181). S. 24–29. DOI: <http://dx.doi.org/10.17721/1728-2667.2016/181-4/4>.
23. *Cheberyako O.V., Lozova G.M.* 2018. Detsentralizatsiia mistsevykh finansiv Ukrainy v umovakh hlobalizatsii / *Stratehichni priorytety sotsialno-ekonomichnoho rozvytku v umovakh instytutsiinykh peretvoren hlobalnoho seredovyscha: materialy konferentsii (m. Odessa, 28-29 veresnia 2019 r.)* – Odesa: ONU imeni I.I. Mechnykova. S. 269–274.