

УДК 336.1:352

**Фугело П. М.**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри фінансів, банківської справи, страхування та електронних платіжних систем,  
Заклад вищої освіти «Подільський державний університет»  
Кам'янець-Подільський, Україна  
E-mail: ole18@meta.ua  
ORCID: 0000-0002-2166-0206

## СУЧАСНИЙ СТАН ОРГАНІЗАЦІЇ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

### Анотація

У статті обґрунтовано важливість міжбюджетних відносин для бюджетного забезпечення територіальних громад. Досліджено сутність міжбюджетних відносин, наведено їхні складові частини згідно з Бюджетним кодексом. Проаналізовано динаміку власних доходів і міжбюджетних трансфертів за останні 5 років. Проведено порівняння питомої ваги міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів в Україні. Розглянуто види дотацій і субвенцій, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам. Проаналізовано їх суми. Визначено найбільші за розміром міжбюджетні трансферти. Розглянуто залежність різних рівнів місцевого самоврядування від трансфертів із державного бюджету під час виконання ними повноважень.

Відзначено, що особливостями міжбюджетних відносин у 2023 році є запровадження нових міжбюджетних трансфертів. Зокрема, пропонується передбачити додаткову дотацію на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною агресією Російської Федерації. Також на 2023 рік уперше передбачено більше десятка нових субвенцій.

Проаналізовано суми та структуру трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам у 2023 році.

Зроблено висновок, що міжбюджетні трансферти мають велике практичне значення, але для покращення їхньої результативності необхідне подальше реформування. Зокрема, потрібно постійно оновлювати дані щодо чисельності населення громади, з урахуванням кількості внутрішньо переміщених осіб. Необхідно вдосконалити формулу горизонтального вирівнювання, зокрема й можливості врахування всіх податкових надходжень (або ж більшості), оскільки є громади, які володіють ресурсами і водночас отримують дотацію вирівнювання.

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

**Вступ.** Важкий воєнний 2022 р. показав здатність місцевого самоврядування гідно протистояти будь-яким викликам, зокрема й у частині бюджетного забезпечення. Стійкість бюджетної системи загалом і місцевих фінансів зокрема багато в чому залежить від характеру міжбюджетних відносин, тому проблема якнайкращої побудови системи міжбюджетних відносин у країні є дуже актуальною.

**Мета роботи** – зробити аналіз стану міжбюджетних відносин в Україні в умовах війни, обґрунтувати практичні рекомендації щодо їх удосконалення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим і місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України. Метою регулювання таких відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які мають забезпечувати виконання цих повноважень [1].

Натепер перед державою у сфері міжбюджетних відносин стоять такі завдання: скорочення розриву між регіонами на рівні бюджетної забезпеченості, стабілізація дохідної бази місцевих бюджетів, створення стимулів із нарощування доходного потенціалу регіональними органами влади, підвищення ефективності та результативності бюджетних видатків на розвиток територіальних громад [2].

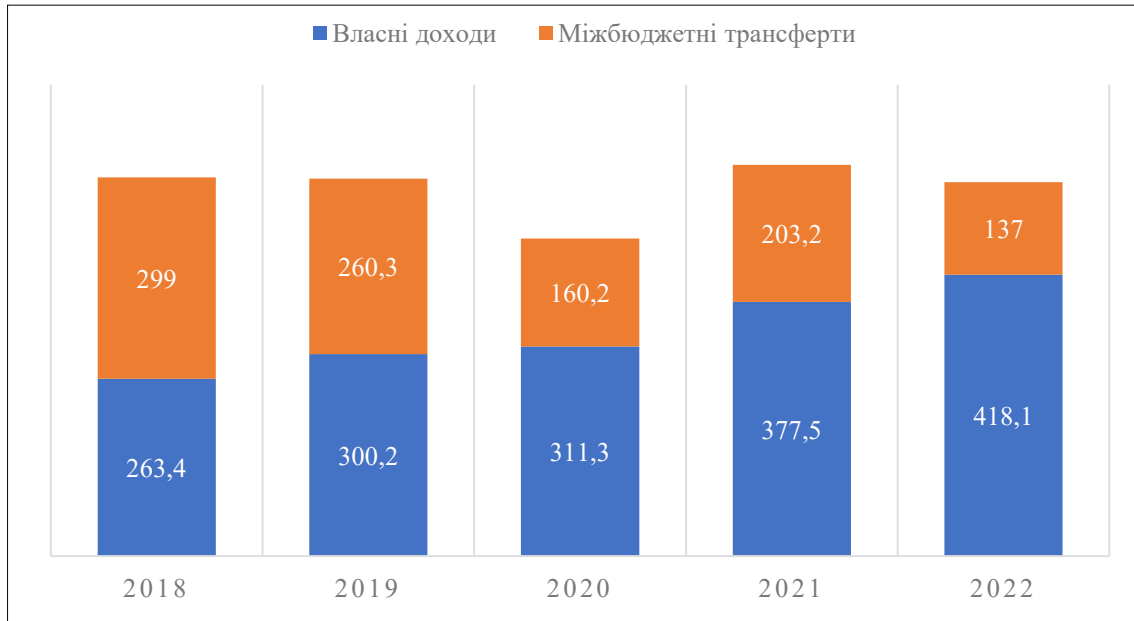
Об'єднані територіальні громади перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом і стали повноцінними суб'єктами бюджетного процесу. Це дозволило органам місцевого самоврядування отримувати такі міжбюджетні трансферти, передбачені Бюджетним кодексом [3], як:

- 1) базова дотація;
- 3) субвенції на здійснення державних програм соціального захисту;
- 4) додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, установлених державою;
- 4<sup>2</sup>) додаткова дотація на здійснення переданих із державного бюджету видатків з утримання закладів освіти й охорони здоров'я;
- 5) субвенція на виконання інвестиційних проєктів;
- 6) освітня субвенція;

6<sup>-1</sup>) субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами;  
10) субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;

11<sup>-1</sup>) субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах;  
12) інші додаткові дотації й інші субвенції.

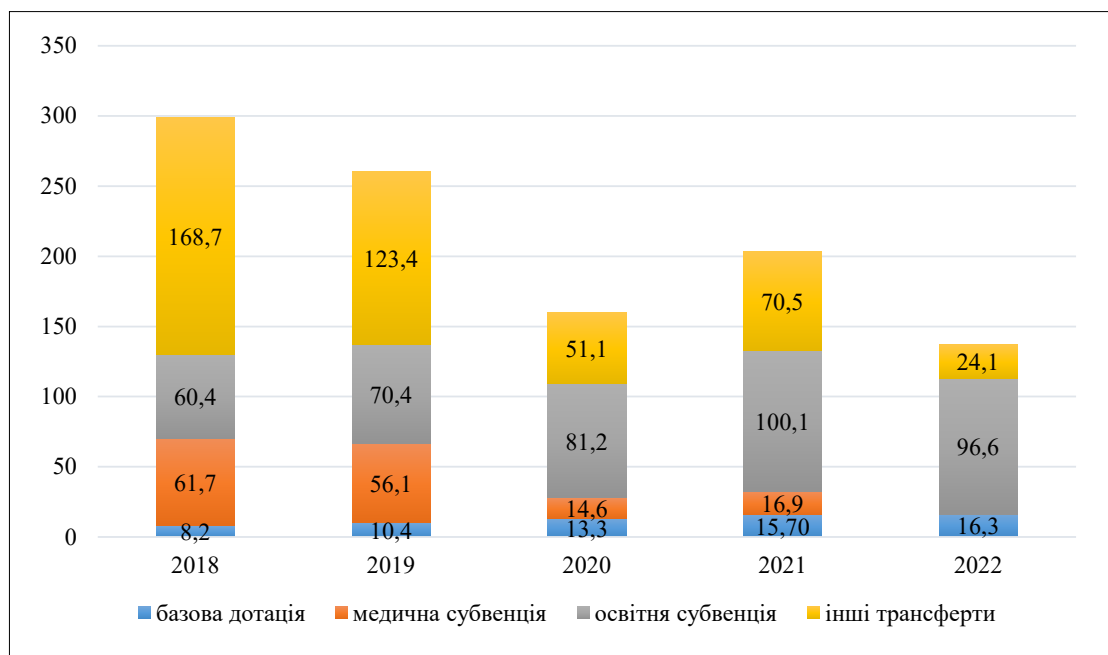
У результаті проведеного аналізу даних Міністерства фінансів бачимо, що сума власних доходів місцевих бюджетів невпинно зростає, тоді як зміна суми міжбюджетних трансфертів має нестійкий характер.



**Рис. 1. Частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів**

Джерело: побудовано автором на основі даних [4; 9]

Лева частка (понад 80 %) у трансфертах належить цільовим трансфертам (субвенції) (Рис. 2). Це свідчить про низьку автономність щодо розпоряджання коштами, отриманими з державного бюджету, адже субвенції мають цільовий характер і не дають змоги органам місцевого самоврядування вільно розпоряджатися такими коштами.



**Рис. 2. Динаміка і структура міжбюджетних трансфертів у 2018–2022 рр.**

Джерело: [5]

Базова дотація – трансферт, що надають із державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій.

Механізм горизонтального вирівнювання передбачає, що місцеві бюджети з індексом податкоспроможності нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову дотацію, для підвищення рівня їхньої бюджетної забезпеченості, натомість місцеві бюджети з індексом податкоспроможності вище 1,1 перераховують частину своїх бюджетних ресурсів (реверсну дотацію) для підтримки менш спроможних громад. Горизонтальне вирівнювання для бюджетів місцевого самоврядування здійснюється лише за податком на доходи фізичних осіб.

На 2022 р. горизонтальне вирівнювання здійснено щодо 1 438 бюджетів територіальних громад за надходженнями податку на доходи фізичних осіб. Розрахунок здійснено з урахуванням таких параметрів, як: чисельність наявного населення, кількість облікованих внутрішньо переміщених осіб, надходження податку на доходи фізичних осіб, що зараховується до обласних бюджетів, надходження податку на прибуток підприємств, що зараховується до обласних бюджетів, надходження податку на доходи фізичних осіб, що зараховується до бюджетів територіальних громад, коригування показників надходжень відповідного податку (без урахування показників бюджету міста Києва та населених пунктів Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження).

З урахуванням зазначених параметрів середній рівень надходжень на 1 жителя, який використано в розрахунку базової/реверсної дотації на 2022 р., для бюджетів територіальних громад за податком на доходи фізичних осіб становить 3 391,91 грн [6].

Надходження податку з доходів фізичних осіб до місцевих бюджетів протягом січня – грудня 2022 р. завжди перебували в додатному значенні. Це, по-перше, зумовлено зростанням відрахувань із заробітних плат військовослужбовців, по-друге, свою роль відіграло збільшення нормативу зарахування ПДФО до місцевих бюджетів – із 60 до 64 % з початку 2022 р.

Субвенція – це форма грошової допомоги місцевим бюджетам із державного бюджету, яка призначена для конкретно визначеної цілі/цілей [1].

Якщо субвенція надана із загального фонду бюджету, у кінці бюджетного року невикористаний її залишок повертають. Якщо її надано зі спеціального фонду, залишки цього міжбюджетного трансферту переходять на наступний бюджетний рік.

Найбільшу питому вагу у структурі міжбюджетних трансфертів в Україні має освітня субвенція. На підставі ст. 103<sup>2</sup> Бюджетного кодексу вона спрямовується на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників спеціальних шкіл, ліцеїв та інших за переліком.

У 2022 р. був запланований розмір освітньої субвенції для кожної громади. Але під час дії воєнного стану освітня субвенція була зменшена на 10 % – на понад 10,8 млрд гривень із червня по грудень 2022 р. У грудні 2022 р. відбувся перерозподіл обсягу та розподіл резерву освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам у 2022 р. для того, щоб виплатити заробітну плату педагогічним працівникам закладів загальної середньої освіти та запобігти кредиторській заборгованості [7].

Міжбюджетні трансферти можуть отримувати як бюджети місцевого самоврядування, так і обласні та районні бюджети. Через обласні бюджети здебільшого кошти перерозподіляються. Тобто обласні бюджети значною мірою виконують функції завдяки субвенціям із державного бюджету. Нижченаведений графік показує залежність різних рівнів місцевого самоврядування від трансфертів із державного бюджету для виконання ними повноважень.

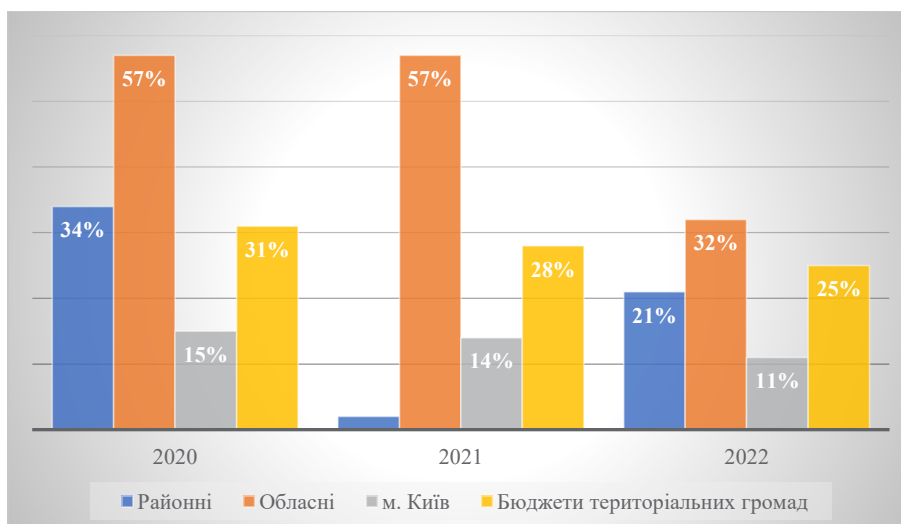


Рис. 3. Частка трансфертів з державного бюджету в доходах місцевих бюджетів у 2020–2022 рр., %

Джерело: [8]

Проектом державного бюджету України на 2023 р. передбачено такі трансферти (табл. 1).

Особливостями міжбюджетних відносин у 2023 р. є запровадження деяких нових міжбюджетних трансфертів. Зокрема, з метою фінансового забезпечення місцевих бюджетів в умовах нестабільності пропонується передбачити додаткову дотацію на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною агресією Російської Федерації, у сумі 23 934,1 млн грн. Кабінет Міністрів України розподіляє цю дотацію у два етапи.

На першому етапі розподіл здійснювався з урахуванням:

- кількості ВПО, що перемістилися після 24 лютого 2022 р., для 13 обласних бюджетів і 517 бюджетів територіальних громад обсягом 2,2 млрд грн;
- фактичних надходжень до місцевих бюджетів ПДФО для 4 обласних бюджетів та 502 бюджетів територіальних громад у розмірі 7,9 млрд грн.

На другому етапі розподіл додаткової дотації буде здійснюватися щокварталу між місцевими бюджетами з урахуванням фактичних надходжень до місцевих бюджетів ПДФО. Це дасть можливість спрямувати кошти тим громадам, у яких надходження в поточному році будуть менші порівняно з минулим роком [9].

У зв'язку із суттєвою вимушеною міграцією учнів цього року та неможливістю зробити достовірний прогноз кількості учнів у необхідних для освітньої субвенції розрізах для всіх територіальних громад головним розпорядником коштів субвенції – Міністерством освіти і науки України – розподіл субвенції в розрізі територіальних громад на 2023 р. не здійснено. Розподіл субвенції буде здійснюватися з урахуванням уточненого контингенту станом на 5 вересня 2022 р.

Уперше також передбачено такі субвенції: на облаштування безпечних умов у закладах середньої освіти; на придбання шкільних автобусів; на здійснення підтримки окремих закладів і заходів у системі охорони здоров'я; інші субвенції з державного бюджету (житло для сімей учасників АТО; житло для ВПО; житло для сімей учасників бойових дій в інших державах; житло для учасників Революції гідності; розвиток сімейних та інших форм виховання; створення служб підтримки осіб, які постраждали від насильства; соціально-економічна компенсація ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; забезпечення окремих видатків районних рад; проведення виборів депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів).

**Таблиця 1. Трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам у 2023 р.**

Вид трансферту	Сума, млн грн
1	2
<b>Дотації всього, у т. ч.</b>	<b>56 625,7</b>
базова дотація	28 958,1
<i>додаткові дотації, з них:</i>	3733,6
– на утримання закладів освіти й охорони здоров'я	2950,0
– на компенсацію втрат унаслідок пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності та літакобудування	753,6
– на утримання закладів освіти й охорони здоров'я	2950,0
– на компенсацію втрат унаслідок пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності та літакобудування	753,6
– міському бюджету міста Славутича	30,0
– додаткова дотація на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною агресією Російської Федерації	23 934,1
<b>Субвенції за загальним фондом державного бюджету всього, у т. ч.</b>	<b>97 939</b>
<i>на освіту, у тому числі:</i>	90 320,1
– освітня	87 515,5
– на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами	304,6
– на облаштування безпечних умов у закладах середньої освіти	1500
– на придбання шкільних автобусів	1000
– на здійснення підтримки окремих закладів і заходів у системі охорони здоров'я	1571,1
<i>інші субвенції з державного бюджету, у тому числі на:</i>	6047,8
– житло для сімей учасників АТО	1733,9
– житло для ВПО	3264,7
– житло для сімей учасників бойових дій в інших державах	499,3
– житло для учасників Революції гідності	3,9
– розвиток сімейних та інших форм виховання	10
– створення служб підтримки осіб, які постраждали від насильства	175,4
– соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території зони спостереження	200

Закінчення таблиці 1

1	2
– забезпечення окремих видатків районних рад	152,9
– проведення виборів депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів	7,6
<b>Субвенції за загальним фондом державного бюджету всього, у т. ч.</b>	<b>27 116,2</b>
– проєкт «Поліпшення охорони здоров'я на службі в людей»	463,3
– надзвичайну кредитну програму відновлення України	1703,4
– програму з відновлення України	5292
– дороги загального користування місцевого значення, комунальні дороги	13 558,4
– метрополітен у місті Харкові	1517,3
– метрополітен у місті Дніпрі	4581,7

Джерело: укладено автором на основі [10]

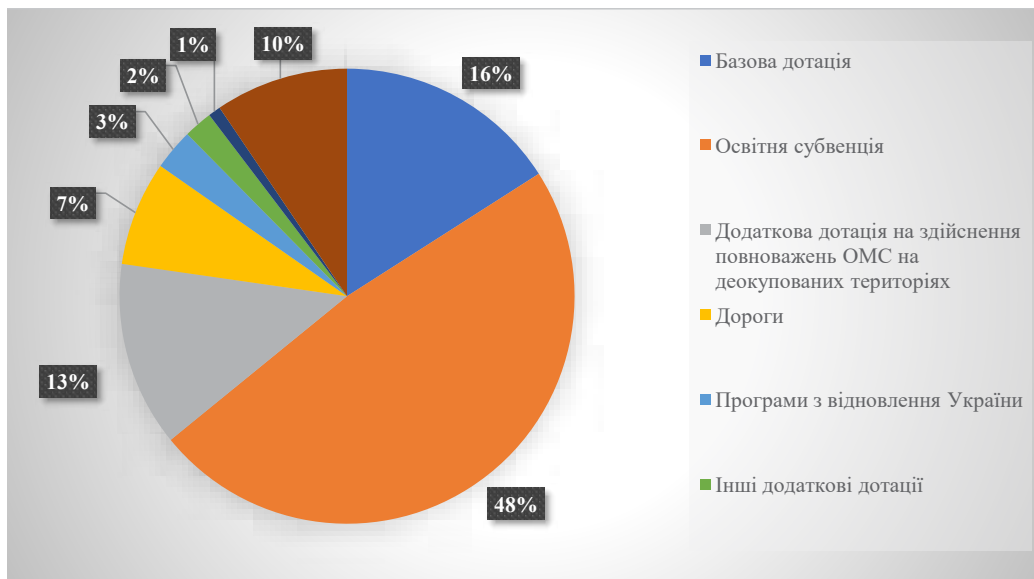


Рис. 4. Структура трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам на 2023 р. (план)

Джерело: на основі [10]

За результатами розрахунку у 2023 р. реверсну дотацію до державного бюджету будуть перераховувати 224 місцевих бюджети: 6 обласних бюджетів, 218 бюджетів територіальних громад; базову дотацію з державного бюджету у 2023 р. отримають 1172 місцевих бюджети: 7 обласних бюджетів, 1155 бюджетів територіальних громад.

**Висновки.** Міжбюджетні трансферти мають велике практичне значення, але для покращення їхньої результативності необхідне подальше реформування. Зокрема, потрібно постійно оновлювати дані щодо чисельності населення громади, адже під час здійснення горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів Мінфін не враховує кількість облікованих внутрішньо переміщених осіб у зв'язку з відсутністю відповідної інформації від центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах соціальної політики та соціального захисту населення.

Необхідно вдосконалити формулу горизонтального вирівнювання, зокрема можливості врахування всіх податкових надходжень (або ж більшості), оскільки є громади, які володіють ресурсами і водночас отримують дотацію вирівнювання. Але у процесі збалансування бюджетів не потрібно ставити за мету досягнення повного бюджетного вирівнювання, оскільки це може знизити стимули місцевих органів щодо покращення свого фінансового стану.

#### Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456–VI (із змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 14.12.2020).
2. Польова О.Л. Міжбюджетні відносини як інструмент механізму розвитку територіальних громад. *Економіка та суспільство*. 2022. № 39.
3. Financial support of territorial communities of Ukraine in the context of decentralization / P. Fuhelo et al. *Independent Journal of Management & Production*. 2022. № 3 (13). P. S291–S309.
4. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/?month=12&year=2022&budgetType=LOCAL> (дата звернення: 14.12.2020).
5. Сенищ П.М., Фугело П.М. Фінансово-бюджетна підтримка соціально-економічного розвитку територіальних громад в умовах війни. *Економіка та суспільство*. 2022. № 39.

6. Аналіз вирівнювання доходної спроможності місцевих бюджетів в умовах воєнного стану: сучасний стан та оцінювання нових підходів. URL: <https://decentralization.gov.ua/>.

7. Субвенція місцевим бюджетам. URL: [https://oblikbudget.com.ua/article/216-subventsya-mstsevym-byudjetam-2021-pro-golovne#anc\\_5](https://oblikbudget.com.ua/article/216-subventsya-mstsevym-byudjetam-2021-pro-golovne#anc_5)».

8. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 р. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16105>.

9. Офіційний вебсайт Міністерства фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua/>.

10. Про Державний бюджет України на 2023 р. : Закон України від 3 листопада 2022 р. № 2710–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text>.

**Fuhelo P. M.**

*PhD of Economics Sciences,*

*Associate Professor of the Department of Finance, Banking, Insurance and Electronic Payment Systems,  
Higher Educational Institution “Podillia State University”*

*Kamianets-Podilskiy, Ukraine*

*E-mail: ole18@meta.ua*

*ORCID: 0000-0002-2166-0206*

## THE CURRENT STATE OF THE ORGANIZATION OF INTERBUDGETARY RELATIONS IN UKRAINE

### *Abstract*

*The article substantiates the importance of interbudgetary relations for the budgetary provision of territorial communities. The essence of interbudgetary relations is investigated and their components are given according to the Budget Code. The dynamic of own incomes and intergovernmental transport spheres over the past 5 years is analyzed. A comparison was made of the share of interbudgetary transfers in the structure of local budget revenues in Ukraine. The types of grants and subventions provided from the budget to local budgets are considered. Their sums are analyzed. The largest interbudgetary transfers have been determined. The dependence of different levels of local self-government on transfers from the state budget in the exercise of their powers is considered.*

*It is noted that the introduction of some new interbudgetary transfers is a feature of interbudgetary relations in 2023. In particular, it is proposed to provide for an additional subsidy for the exercise of the powers of local governments in the de-occupied, temporarily occupied and other territories of Ukraine that have been adversely affected due to the full-scale aggression of the Russian Federation. Also, for 2023, for the first time, more than ten new subventions are provided.*

*The amounts and structure of transfers from the state budget to local budgets in 2023 are analyzed.*

*It is concluded that intergovernmental transfers are of great practical importance, but further reform is needed to improve their effectiveness. In particular, the population of the community needs to be constantly updated, taking into account the number of internally displaced persons. The horizontal equalization formula needs to be improved, in particular the ability to take into account all (or most) tax revenues, since there are communities that have resources and at the same time receive an equalization grant.*

**Key words:** *local budgets, interbudgetary relations, interbudgetary transfers, grants, subventions.*

### **References**

1. Budget Code of Ukraine : Law of Ukraine dated July 8, 2010 № 2456–VI (as amended). *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (date of application: 14.12.2020).

2. Poleva O.L. (2022). Mizhbyudzhetni vidnosyny yak instrument mekhanizmu rozvytku terytorial'nykh hromad [Interbudgetary relations as a tool of the mechanism of development of territorial communities]. *Economy and society*. № 39 [in Ukrainian].

3. Fuhelo P., Zharikova O., Blishchuk K., Baranovska T., Gudzenko N. (2022). Financial support of territorial communities of Ukraine in the context of decentralization. *Independent Journal of Management & Production*. № 3 (13). P. S291–S309.

4. Statebudgetwebportalforcitizens. Retrieved from <https://openbudget.gov.ua/?month=12&year=2022&budgetType=LOCAL> (access date: 12.14.2020).

5. Senishch P.M., Fuhelo P.M. (2022). Finansovo-byudzhetna pidtrymka sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku terytorial'nykh hromad v umovakh viyny [Financial and budgetary support for the socio-economic development of territorial communities in the conditions of war]. *Economy and society*. № 39 [in Ukrainian].

6. Analysis of the equalization of the income capacity of local budgets in the conditions of martial law: the current state and evaluation of new approaches. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/>.

7. Subsidy to local budgets. URL: [https://oblikbudget.com.ua/article/216-subventsya-mstsevym-byudjetam-2021-pro-golovne#anc\\_5](https://oblikbudget.com.ua/article/216-subventsya-mstsevym-byudjetam-2021-pro-golovne#anc_5)».

8. Analysis of the implementation of local budgets for 2022. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/16105>

9. Official website of the Ministry of Finance of Ukraine. Retrieved from <http://www.minfin.gov.ua/>.

10. On the State Budget of Ukraine for 2023 : Law of Ukraine dated November 3, 2022 № 2710–IX. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text>.