

Є. Ю. Кузькін

**ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИКОРИСТАННЯ ЦІЛЮВИХ ФОРМ  
МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ МІСЦЕВИМ БЮДЖЕТАМ**

*Здійснення реформи місцевого самоврядування в Україні встановлює особливі вимоги до застосування нових форм фінансового забезпечення делегованих органам місцевого самоврядування повноважень. У статті визначено особливості використання окремих форм міжбюджетних трансфертів, у т. ч. із позиції умов і критеріїв їх надання. Проведена типологізація видів міжбюджетних трансфертів дає змогу розглянути їх із точки зору ефективності державної політики у відповідній галузі, а також теоретично оцінити ступінь ризиків, характерних для кожної форми державної фінансової підтримки. Розкрито вплив певних видів міжбюджетних трансфертів на рівень фінансової автономії місцевих бюджетів, а також на організаційні аспекти виконання делегованих органам місцевого самоврядування повноважень у відповідній галузі. Узагальнено зарубіжний досвід щодо застосування визначених за цільовою ознакою видів міжбюджетних трансфертів із акцентом на ризиках методичного характеру, що властиві як бюджету-донору, так і бюджету-реципієнту. Особливу увагу приділено критерію співфінансування, використання якого, за інших рівних умов, підвищує ефективність цільових трансфертів місцевим бюджетам. Наведено критичні зауваження щодо використання в Україні цільових трансфертів місцевим бюджетам із державного бюджету для реалізації делегованих органам місцевого самоврядування повноважень. Незавершеність реформи міжбюджетних відносин актуалізує проблеми неефективного розподілу повноважень та відповідальності між рівнями державного управління. Обґрунтовано необхідність імплементації в методику розподілу державою цільових трансфертів органам місцевого самоврядування критеріїв досягнення результатів для підвищення сукупної ефективності використання зазначених інструментів міжбюджетних відносин.*

**Ключові слова:** міжбюджетне регулювання, міжбюджетні трансферти, цільові міжбюджетні трансферти, фінансове вирішювання.

Рис. 1. Табл. 1. Літ. 23.

Е. Ю. Кузькин

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЦЕЛЕВЫХ ФОРМ  
МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ МЕСТНЫМ БЮДЖЕТАМ**

*Осуществление реформы местного самоуправления в Украине устанавливает особые требования к применению новых форм финансового обеспечения делегированных органам местного самоуправления полномочий. В статье определены особенности использования отдельных форм межбюджетных трансфертов, в т. ч. с позиции ограничений и критериев их предоставления. Проведенная типологизация видов межбюджетных трансфертов позволяет рассматривать их с точки зрения эффективности государственной политики в соответствующей отрасли, а также теоретически оценить степень рисков, характерных для каждой формы государственной финансовой поддержки. Раскрыто влияние определенных видов межбюджетных трансфертов на уровень финансовой автономии местных бюджетов, а также на организационные аспекты выполнения делегированных органам местного самоуправления полномочий в соответствующей отрасли. Обобщен зарубежный опыт по применению определенных по целевому признаку видов межбюджетных трансфертов с акцентом на рисках методического характера, свойственных как бюджету-донору, так и бюджету-реципиенту. Особое внимание уделено критерию софинансирования, использование которого, при прочих равных условиях, повышает эффективность целевых трансфертов местным бюджетам. Приведены критические замечания, касающиеся применения в Украине целевых трансфертов местным бюджетам из государственного бюджета для реализации деле-*

© Кузькін Є. Ю., 2016

гированих органам місцевого самоуправління повноважень. Незавершеність реформи міжбюджетних відносин актуалізує проблеми неефективного розподілу повноважень і відповідальності між рівнями державного управління. Обоснована необхідність імплементації в методіку розподілу державством цільових трансфертів органам місцевого самоуправління критеріїв досягнення результатів для підвищення сукупної ефективності використання вказаних інструментів міжбюджетних відносин.

**Ключеві слова:** міжбюджетне регулювання, міжбюджетні трансферти, цільові міжбюджетні трансферти, фінансове вирівнювання.

**Yevhen Kuzkin**

### THEORETICAL FOUNDATIONS FOR USING TARGETED INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS TO LOCAL BUDGETS

*The implementation of a local government reform in Ukraine establishes specific requirements for the use of new forms of financial provision of delegated powers to local authorities. The article defines the specific features of using separate types of intergovernmental transfers, in particular from the perspective of conditions and criteria for granting them. The typification of intergovernmental transfers makes it possible to consider them from the standpoint of effectiveness of the state police in the relevant field and to theoretically assess the risks specific to each form of state financial support. The article reveals the impact of certain types of intergovernmental transfers at the level of financial autonomy of local budgets and organizational aspects of the delegated powers of local authorities in the relevant field. The author identifies best practices of foreign countries for the use of specified targeted intergovernmental transfers, with emphasis on methodological risks that arise in the donor and recipient budgets. Particular attention is given to the criterion of cost-sharing, the use of which, all things being equal, increases the effectiveness of the use of targeted transfers to local budgets. The article presents a number of criticisms on the introduction in Ukraine of targeted transfers to local budgets from the state budget for the implementation of delegated powers to local authorities. An incomplete reform of intergovernmental relations actualizes the problem of ineffective separation of powers and duties between levels of government. The necessity for implementing criteria to increase the total efficiency of the specified instruments of intergovernmental relations in the methodology of targeted transfers provision is economically justified in the study.*

**Keywords:** interbudgetary regulation, intergovernmental transfers, targeted intergovernmental transfers, financial equalization.

**JEL classification:** H61, H72, H77.

Проблематика застосування збалансованого інструментарію міжбюджетних трансфертів, оцінки ефективності використання кожного з них входить до кола наукових інтересів таких вітчизняних і зарубіжних учених, як Р. Бол, А. Є. Буряченко, І. О. Луїна, В. Оутс, К. В. Павлюк, Х. Розен, С. В. Слухай, А. Шах [1—8]. У їхніх публікаціях наведено як теоретичні, так і практичні аспекти функціонування системи міжбюджетного регулювання, обґрунтовано численні підходи до оцінки ефективності різних форм державної фінансової підтримки місцевого самоврядування.

Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, реалізація реформи місцевого самоврядування передбачає створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [9]. У меті Концепції відзначено необхідність надання високоякісних та доступних публічних послуг для громадян,

що обумовлює пріоритетність проблем організації системи міжбюджетних трансфертів. Саме тому вдосконаленню інструментів міжбюджетних відносин повинен передувати детальний аналіз теоретичних та методичних підходів до їх використання, що дасть змогу не лише уточнити категоріальний апарат, а й обґрунтувати переваги, недоліки та ризики відповідних змін.

Основними інструментами міжбюджетних відносин є трансферти, котрі в широкому розумінні поділяються на дві категорії: загального (безумовні) й конкретного (умовні, цільові) призначення. Трансферти загального призначення надаються як загальна фінансова підтримка, без чітких критеріїв їх використання. Такі трансферти зазвичай передбачаються державними програмами фінансової підтримки місцевого самоврядування, але іноді можуть використовуватися центральним урядом або з обмеженням у термінах надання, або із встановленням суб'єктів, що їх отримують. Безумовні трансферти призначені для збереження місцевої фінансової автономії та забезпечення справедливості розподілу фінансових ресурсів між рівнями державного управління. Саме тому ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування закріплено пріоритетність застосування цього виду трансфертів для фінансової підтримки місцевого самоврядування: "У міру можливості, дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції" [10].

Трансферти називаються блоковими, якщо використовуються центральним урядом для забезпечення широкої підтримки місцевого самоврядування в конкретній галузі, наприклад освітній, без встановлення критеріїв чи обмежень для одержувачів щодо розподілу коштів між підфункціями. Дослідження зарубіжних вчених вказують на відсутність однозначного трактування цього виду трансфертів [8; 11]. За своїми характеристиками цей інструмент перебуває між умовними й безумовними трансфертами, тому що забезпечує підтримку бюджету без визначення цілей, мети використання, але водночас стосується певної галузі видатків місцевих бюджетів.

Трансферти загального призначення просто збільшують ресурси одержувача (територіальної громади), тобто мають тільки ефект доходу.

І безумовні, і блокові трансферти мають однакову тенденцію до розширення обсягів видатків місцевих бюджетів. На протигагу цьому всі емпіричні дослідження показують, що гривня, отримана органом місцевого самоврядування у вигляді трансферту загального призначення, зазвичай справляє значний вплив на динаміку видатків відповідного місцевого бюджету [5; 7].

Формульні підходи до розподілу трансфертів загального призначення дуже поширені. Прикладом їх розподілу на формульній основі є федеральні трансферти й трансферти зі штатів муніципалітетам у Бразилії, що має багаторічний досвід використання дотацій вирівнювання та цільових субвенцій. Водночас, за деякими даними, такі трансферти знижують стимули муніципалітетів до ефективного використання власної податкової бази [12]. Умовні трансферти покликані

стимулювати територіальні громади здійснювати конкретні програми чи заходи у визначеній сфері. Ці трансферти можуть надаватися на постійній або регулярній основі чи в особливих випадках. Надання умовних трансфертів зазвичай супроводжується з'ясуванням типу витрат (капітальні, експлуатаційні тощо), що можуть бути профінансовані (критеріальна обумовленість). Критерієм надання умовних трансфертів також може бути досягнення певних результатів у сфері надання послуг (результативна обумовленість). Критеріальна обумовленість часто є нав'язливою й непродуктивною, тоді як результативна забезпечує встановлення цілі для одержувача зі збереженням місцевої автономії. Умовні трансферти можуть включати критерії співфінансування щодо їх одержувачів, котрі іноді визначаються без обмеження загального обсягу трансферту.

Вимоги співфінансування сприяють ретельнішому формуванню обсягів видатків місцевих бюджетів, що фінансуються за рахунок трансфертів. Обмеження обсягів цільових трансфертів дає змогу підвищити контроль їх загального обсягу з боку надавача. Водночас такі інструменти цільового призначення (з умовою співфінансування) створюють навантаження для територіальних громад із обмеженими фінансовими можливостями. У зв'язку з цим частка співфінансування повинна бути обернено пропорційною до показника дохідної спроможності на одного жителя, щоб менш забезпечені громади брали участь у таких програмах державної підтримки.

Цільові трансферти без критерію співфінансування найкраще підходять для фінансової підтримки галузі з високим пріоритетом із боку центральних органів влади, але з нижчим пріоритетом для місцевих органів влади. Це можливо, якщо програма трансфертів забезпечує високий ступінь перерозподілу до заданого рівня забезпеченості, після чого ефект раптово закінчується. З метою отримання заданого рівня можливої підтримки одержувачі зацікавлені в широкому використанні безумовних трансфертів без співфінансування, котрі забезпечують їм максимальну гнучкість для досягнення власних цілей. Оскільки такі трансферти збільшують ресурсну базу, не впливаючи на структуру витрат місцевих бюджетів, вони сприяють максимізації добробуту одержувачів. Разом із тим центральний уряд, котрий надає трансферти, визначає за пріоритет досягнення цілей, на які виділяються кошти, навіть на шкоду інтересам їх одержувачів (органів місцевого самоврядування). Це особливо важливо, коли цілі центрального уряду реалізуються галузевими установами та відомствами, а не центральним органом виконавчої влади, що має ширші повноваження. Відповідно, галузеві міністерства й відомства встановлюють жорсткі рамки для місцевих органів влади щодо сфери використання коштів. У цій ситуації умовні (вибірково) або блокові трансферти (без співфінансування) можуть гарантувати, що кошти витрачаються у певній галузі без негативного впливу на місцеві пріоритети серед альтернативних галузей або неефективного розподілу коштів у цільовій галузі.

Використання цільових трансфертів із критерієм співфінансування (галузеві програми з умовою співфінансування) передбачає, що кошти спрямовуються

на конкретні цілі, а також, що одержувач бере участь у фінансуванні програм у окреслених межах. Ці трансферти мають два ефекти: доходу та заміщення. Надання трансферту забезпечує приріст доходів місцевого бюджету, який спрямовується на надання відповідної суспільної послуги (ефект доходу). Оскільки трансферт знижує відносну вартість цієї послуги, на території реципієнта обсяг/якість такої послуги збільшується, що створює передумови для зростання обсягів її споживання з-поміж інших послуг-замінників (повного або часткового ефекту заміщення). Обидва ефекти стимулюють підвищення витрат місцевого бюджету на надання конкретної суспільної послуги. Хоча трансферт передбачений лише для неї (на практиці це набір споріднених послуг), надання інших суспільних послуг теж збільшиться, незважаючи на те, що вони стають порівняно дорожчими (в результаті ефекту заміщення). Якщо ефект доходу значний, то надання трансферту сприятиме зростанню споживання інших послуг. Проте окремі дослідження вказують на те, що кошти трансфертів цього виду використовуються у названій сфері певної галузі не повною мірою — друга частина трансферту спрямовується на фінансування інших суспільних послуг [13; 14]. Це так званий ефект заміщення трансфертів. Якісні прояви цього ефекту залежать як від рівня витрат на суспільну послугу, так і від відносного пріоритету таких витрат. Наприклад, якщо власні витрати одержувача трансферту на суспільну послугу перевищують обсяги умовного трансферту, цільова властивість останнього може й не мати жодного впливу на формування витрат одержувача.

Трансферти з умовою співфінансування без обмеження обсягу фінансової допомоги можуть ефективно використовуватися для коригування недоліків системи надання суспільних послуг, пов'язаних із негативними зовнішніми ефектами (екстерналіями). Вони виникають, коли послуги, що створюються та надаються одними територіальними громадами, споживаються також жителями інших територіальних громад, котрі не беруть участі у їх фінансуванні й наданні. Якщо ці громади не можуть домовитися про фінансову компенсацію, виправити ситуацію можна шляхом надання цільового трансферту з бюджету вищого рівня з визначенням ступеня прояву зовнішніх ефектів. Трансферти на умовах співфінансування здатні ліквідувати негативні наслідки зовнішніх ефектів, проте їх надання не враховує фіскальних можливостей і надавача трансфертів, і одержувача. Місцеві органи влади, що мають достатню фіскальну спроможність, здатні задовольнити відповідні вимоги співфінансування та отримати велику фінансову допомогу. Громади з обмеженими ресурсами можуть не відповідати зазначеним вимогам, а отже, не матимуть змоги отримати більший обсяг допомоги, навіть якщо їхні видаткові потреби аналогічні або перевищують потреби більш забезпечених громад [12]. У таких випадках потрібні інші форми фінансової допомоги, що забезпечуватимуть вирівнювання фіскальних можливостей реципієнтів.

Надавач трансфертів, як правило, надає перевагу трансфертам із умовою співфінансування з обмеженням обсягу трансфертного фонду, оскільки вони дають можливість зберегти контроль над видатковою частиною бюджету.

Розглянуті підходи до класифікації міжбюджетних трансфертів дещо спрощено враховують ознаку умови стосовно їхніх форм. У контексті цього дослідження важливо усвідомлювати різницю між фінансовими потоками, що являють собою загальну підтримку бюджету без жодних намірів втручатися в політику одержувача, й тими, за допомогою яких уряд намагається розширити вплив на одержувача за рахунок фінансових стимулів або встановлення цільового призначення для трансфертів (запровадження цільових трансфертів). Тільки останнє важливе в цьому контексті. З огляду на викладене, постає потреба в уточненні критерію умови щодо міжбюджетних трансфертів та визначенні ступеня його впливу на рішення їх одержувачів.

По-перше, система фінансового забезпечення місцевого самоврядування, як правило, реалізується за рахунок закріплених податків і податків, що розподіляються між рівнями бюджетної системи (податкових розщеплень). За певних умов такі податкові розщеплення є формою міжбюджетних трансфертів. Розподіл останніх часто здійснюється на підставі формул, що відображають фінансові можливості або різні критерії суспільних потреб. У разі об'єктивності таких критеріїв (наприклад, населення, розмір територіальної одиниці, частка пенсіонерів, стандартизованих податків) вплив трансфертів на політику реципієнта відсутній (за винятком чистого ефекту доходу). Хоча в ряді випадків, зокрема в колишніх соціалістичних країнах (наприклад, Угорщині), трансферт надається на основі нормативів, приміром, кількості лікарняних ліжок. Можна стверджувати, що такі трансферти є обумовленими, оскільки ґрунтуються на нормативах, у цьому випадку створення ліжко-місць (а не обсягів медичних послуг). Проте для цілей цього дослідження "нормативні трансферти" вважаються безумовними загальними трансфертами, лише з неаргументованими критеріями розподілу.

По-друге, безумовні в принципі загальні трансферти (й навіть у формі закріплених податків) надаються для забезпечення достатньої фінансової спроможності бюджету-реципієнта та в окремих випадках можуть мати ознаки умови, притаманні цільовим трансфертам. Коли коригування здійснюється на суто фіскальних підставах (наприклад, для зміни вертикального фіскального балансу), це безпосередньо не впливає на пріоритети політики органів місцевого самоврядування, знов-таки за винятком ефекту доходу. Але коли елементи безумовних трансфертів (таких як формула розподілу трансфертів) визначаються на основі критеріїв ефективності (у т. ч. макрополітичні цілі) або фінансові потоки від розподілених податків спрямовуються на певні статті витрат (наприклад, обслуговування боргу) чи в спеціальні фонди, можуть спостерігатися явні наміри уряду впливати на політику реципієнтів такої допомоги.

По-третє, між цільовими трансфертами і трансфертами цільового призначення є ще одна відмінність. На перший погляд, останні надаються з конкретною метою, нібито обумовлено. Проте питання в тому, якою мірою ця умова є обов'язковою. Якщо одержувач витратить власні ресурси для цієї конкретної мети в будь-якому випадку, то критерій умови такого трансферту насправді не має істотної ваги. Тому надання трансфертів цільового призначення настільки

ж ефективно, як і загального призначення, оскільки він порушує принцип безумовності власних ресурсів. Якщо ресурсів трансферту цільового призначення більше, ніж той обсяг, котрий одержувач використовуватиме відповідно до місцевих пріоритетів, можна розглянути обсяг перевитрат бюджетних коштів. Таким чином, у цьому випадку надання трансфертів цільового призначення перебуває на межі між безумовним загальним і цільовим трансфертом.

По-четверте, використання трансфертів цільового призначення передбачає наявність інформації для встановлення чітких критеріїв, котрі є обов'язковими. Існують різні способи розв'язання цієї проблеми, найпоширеніший із яких — попереднє встановлення критеріїв, але в такому разі вони не можуть передати поточний стан речей. Типовим способом розв'язання цієї проблеми є критерій співфінансування — безпосереднього чи опосередкованого. Австралія, наприклад, враховує трансферти цільового призначення, отримані як власні кошти, при визначенні обсягу безумовного загального трансферту. Інший спосіб полягає у виявленні інформації про місцеві переваги за допомогою відповідних вимог. У контексті окресленої проблеми буде розглянуто трансферти цільового призначення з метою встановлення умов. Проте це питання слід розглядати в ширшому контексті “спеціальних трансфертів” (*specific grants*), “трансфертів на виконання делегованих повноважень” (*mandated grants*) і “капітальних трансфертів” (*capital grants*), надання яких не просто орієнтоване на досягнення мети, але передбачає якісні й кількісні умови, спрямовані на досягнення певних цілей.

З урахуванням наведених міркувань, пропонуємо таку класифікацію міжбюджетних трансфертів (таблиця, рисунок). При цьому під “загальними трансфертами” слід розуміти всі міжбюджетні трансферти, основною метою котрих є забезпечення загальної бюджетної підтримки регіональних та місцевих органів влади. Це фінансування зазвичай безумовне та еквівалентне власним фінансовим можливостям одержувачів трансфертів (загальнодержавні податки й податкові розщеплення). Головним завданням загальних трансфертів є збереження вертикального фіскального балансу між рівнями бюджетної системи та поділ фінансових ризиків щодо дохідної частини зведеного бюджету. У цьому контексті такі трансферти є ідеальним інструментом для встановлення макроекономічних обмежень стосовно місцевих бюджетів.

Загальні трансферти, а іноді й податкові розщеплення, що розподіляються на підставі формул, а не згідно з диференційованим підходом, теж використовуються для фінансового вирівнювання місцевих бюджетів (трансферти вирівнювання). Названі трансферти, як правило, надаються без умов.

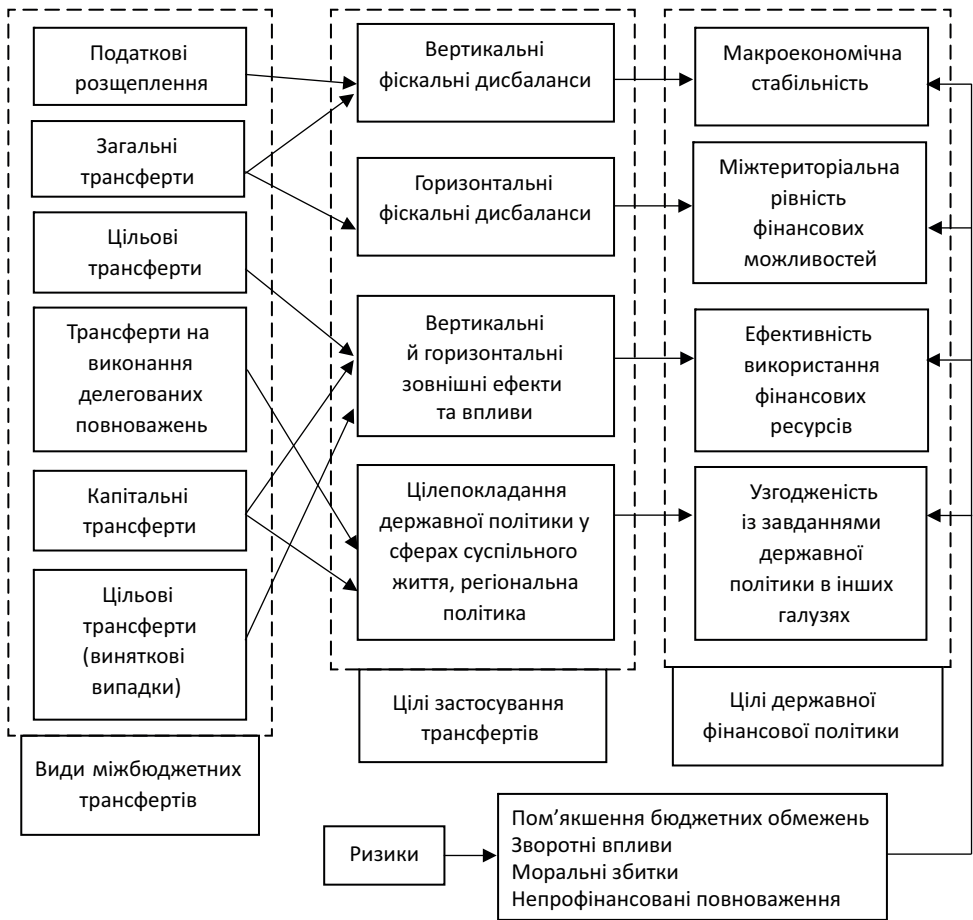
До спеціальних належать усі міжбюджетні трансферти, спрямовані на послаблення впливу чинників зовнішніх ефектів (як у горизонтальній, так і у вертикальній площині) та стимулювання ефективності. Спеціальні міжбюджетні трансферти також можуть бути використані з метою забезпечення економії на масштабі шляхом стимулювання формування “оптимальної” просторової одиниці для надання суспільних послуг, що, як очікується, знизить рівень фіскальної конкуренції між територіальними громадами.

**Таблиця. Типологія міжбюджетних трансфертів за ознакою умови їх надання**

№	Типи міжбюджетних трансфертів	Умови надання
<i>Податкові розщеплення, загальні безумовні трансферти</i>		
1a	Загальнодержавні податки та збори, що зараховуються до місцевих бюджетів	Безумовні власні доходи Власні доходи прив'язані до конкретних цілей або конкретних бюджетних і позабюджетних фондів
1b	Податкові розщеплення, що розподіляються відповідно до принципу походження	Безумовні власні доходи Трансферти, критерії надання яких встановлюються відповідно до конкретних цілей або фінансових можливостей одержувача (наприклад, обслуговування боргу)
1c	Податкові розщеплення здійснюються відповідно до формули	
1d	Безумовні трансферти на підставі формули розподілу чітко визначеного трансфертного фонду (пулу доходів)	Безумовні трансферти вирівнювання (об'єктивні й екзогенні критерії) Квазіумовні "нормативні трансферти" (normative grants) (суб'єктивні та/або ендегенні критерії) Трансферти з критеріями ефективності (performance-related grants)
1e	Загальні трансферти, де обсяг трансфертного фонду (рівень фінансування) оснований на щорічних асигнуваннях, але з прозорою формулою розподілу	Дискреційні трансферти (discretionary grants), критерії аналогічні
1f	Загальні трансферти, що не мають чітких правил розподілу; довільний розподіл обумовлений політичними міркуваннями	"Дискреційні трансферти": непрозорі механізми розподілу; умови не прописані
<i>Цільові трансферти, трансферти спеціального призначення</i>		
2a	Разові трансферти або трансферти закритого типу, розраховані на базі формули, в обсязі, який визначає використання коштів в рамках більш широкої програми ("блокові трансферти")	Безумовне фінансування в межах зазначеної програми На підставі критерію "стандартизованих зусиль" ("maintenance of effort" criteria) або норм З урахуванням закріплених законодавством або визначених на договірних умовах критеріїв для досягнення конкретних (специфічних) результатів З урахуванням закріплених законодавством або визначених на договірних умовах критеріїв для досягнення результатів для бюджету в цілому або макроекономічних критеріїв (наприклад, заборгованості)
2b	Разові трансферти або трансферти закритого типу, розраховані на базі формули, з обов'язковим використанням коштів виключно в рамках певної програми або проекту ("категоріальні гранти")	Безумовне фінансування в рамках зазначеної програми За допомогою критерію "стандартизованих зусиль" ("maintenance of effort" criteria) З юридично визначеними критеріями або критеріями ефективності на договірній основі
2c	Трансферти відкритого типу (без обмеження обсягу фінансування), що надаються на чітких законодавчих умовах ("обов'язкові" (блокові або спеціальні) трансферти) ("mandatory" [block or categorical] grants)	Спеціальне фінансування на підставі правових критеріїв прийнятності (eligibility criteria), але з достатньою свободою дій одержувача трансферту, особливо щодо критеріїв прийнятності
<i>Функціональні трансферти (Mandated grants)</i>		
3a	Трансферти для відшкодування витрат, що надаються урядом органам місцевого самоврядування для реалізації делегованих повноважень (фінансування "мандатів" закритого типу) (close-ended funding of "mandates")	Напрями фінансування жорстко обмежуються реалізацією делегованих повноважень (мандатів) при повній прозорості щодо калькуляції витрат програми або проекту
3b	Трансферти відкритого типу, що надаються на чітких законодавчих умовах для реалізації загальнодержавних програм через місцеві бюджети ("обов'язкові" трансферти) ("mandatory" grants)	Державні та місцеві органи влади змушені або надати суспільні послуги безпосередньо одержувачам, або виступати як простий "наскрізний агент"

*Джерело:* Spahn P. B. Conditioning Intergovernmental Transfers and Modes of Interagency Cooperation for Greater Effectiveness of Multilevel Government in OECD Countries / P. B. Spahn // OECD workshop on Effective Public Investment at Sub-National Level in Times of Fiscal Constraints: Meeting the Co-ordination and Capacity Challenges. 21 June 2012 OECD Conference Centre. — OECD, 2012. — p. 14—15.





Джерело: Spahn P. B. Conditioning Intergovernmental Transfers and Modes of Interagency Cooperation for Greater Effectiveness of Multilevel Government in OECD Countries / P. B. Spahn // OECD workshop on Effective Public Investment at Sub-National Level in Times of Fiscal Constraints: Meeting the Co-ordination and Capacity Challenges. 21 June 2012 OECD Conference Centre. — OECD, 2012. — 58 p.

Рисунок. Класифікація міжбюджетних трансфертів за цілями їх застосування

Спеціальні трансферти є інструментом компенсації зовнішньої вигоди — чи то по вертикалі між органами влади різних рівнів, чи по горизонталі між органами влади одного рівня. Це основне логічне обґрунтування співфінансування децентралізованих суспільних послуг та інвестицій.

Прикладом вертикальних спеціальних трансфертів є трансферт охорони здоров'я СНТ (*Canadian Health Transfer*) у Канаді. Цей блоковий трансферт надається національним урядом системам охорони здоров'я в провінціях і територіях. Його мета — підтримка національних критеріїв для надання державою медичної допомоги за умови додержання загальних керівних принципів, викладених у федеральному законі про охорону здоров'я: універсальність, доступність, комплексність, портативність і державне управління.

Прикладами горизонтальних спеціальних трансфертів є трансферти особливим територіям або розпорядникам коштів, що виконують спеціальні функції (наприклад, для управління річковим басейном, громадським транспортом, іригації, утилізації твердих відходів, водопостачання тощо). Такий механізм поширений у багатьох країнах ОЕСР, особливо у США й Великобританії. Ці суб'єкти мають можливості підвищення доходів, одержаних від власних податків та зборів, однак зазвичай підтримуються за рахунок допомоги з бюджетів різних рівнів. Аналогічно німецькі райони (*Kreise*) фінансуються за рахунок трансфертів бюджетів муніципалітетів, розташованих у їхній юрисдикції. Цей спосіб фінансування множини функцій підкреслює важливість економії на масштабах при наданні суспільних послуг на відповідному регіональному рівні або через спеціалізовані організації.

Водночас німецька система горизонтального фінансового вирівнювання (*Finanzausgleich*) між землями (*Länder*) та аналогічна система між муніципалітетами в Данії не орієнтовані на зовнішні ефекти регіонального масштабу. Їхній підхід спрямований на міжрегіональне вирівнювання шляхом перерозподілу загальних трансфертів. Однак це не означає, що ефект доходу в результаті функціонування системи не має жодного значення для регіонального розвитку.

Коли між донором і одержувачем трансферту використовуються принципи системи взаємовідносин “принципал — агент”, наприклад, для передачі загальнодержавних функцій на місцевий рівень державного управління з метою досягнення узгодженості в розробленні державної політики або в процесі її реалізації органами місцевого самоврядування, доцільно вживати термін “функціональні трансферти” (*mandated grants*). Ці трансферти можуть також компенсувати видатки згідно з нормативами або стандартами, встановленими на регіональному або місцевому рівні влади. Наприклад, уряд Великобританії компенсує муніципалітетам повну вартість місцевого податку для осіб із низькими доходами (*council tax benefits*).

Звичайно, на практиці розмежувати спеціальні й функціональні трансферти досить важко. Крім того, таке розмежування порушує делікатні конституційні питання. Наприклад, згадуваний трансферт охорони здоров'я СНТ може тлумачитись як цільовий трансферт для надання медичних послуг громадянам у Канаді (в цьому контексті сумнівів щодо бюджетної автономії провінцій не виникає) або як функціональний трансферт, котрий надається канадським урядом (принципалом) провінціям і територіям у зв'язку з реалізацією національної політики в галузі охорони здоров'я. Останнє може бути політично необґрунтованим, і є приклади, коли органи місцевого самоврядування відмовлялися від фінансової допомоги у формі функціональних трансфертів виключно для того, щоб підкреслити власну фінансову автономію.

У контексті дослідження критерію умови у використанні різних форм міжбюджетних трансфертів капітальні трансферти слід розглядати як спеціальні або функціональні, але з урахуванням їхньої особливої мети — фінансування капітальних вкладень органів місцевого самоврядування (*financing public*

*capital formation*). Звернути увагу на цей вид трансфертів доцільно не лише тому, що він пов'язаний із державними інвестиціями та регіональним розвитком, а й оскільки такі трансферти мають особливі характеристики, зважаючи на їх обсяг і специфічні цілі надання. Капітальні трансферти, як правило, застосовуються до конкретних проектів протягом визначеного періоду часу, що обмежує використання формульних підходів у процесі розподілу.

Наведені підходи до класифікації міжбюджетних трансфертів дають змогу визначити функціональні й організаційні обмеження щодо їх використання. Зокрема, впровадження в Україні нових форм міжбюджетних трансфертів (освітньої, медичної субвенції) мало на меті запровадження прозорої процедури надання фінансових ресурсів для реалізації делегованих органам місцевого самоврядування повноважень. Такі завдання були передбачені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні і Планом її реалізації [15; 16]. Більшість положень Плану реалізації в частині цільових субвенцій не були виконані, зокрема в частині розроблення державних стандартів (нормативів) якості адміністративних, соціальних та інших послуг, що мали бути використані в методиках формування обсягів субвенцій та їх розподілу. Зазначені положення повернені до оновленого Плану реалізації Концепції, що підсилює їх актуальність [17]. Частка таких цільових субвенцій місцевим бюджетам в Україні в загальному обсязі трансфертів за 2015—2016 рр. за фактичними показниками досить суттєва (51,9 % у 2015 р. [18] і 47,6 % — за III кв. 2016 р. [19]) і є зіставною з часткою дотації вирівнювання місцевим бюджетам у загальному обсязі трансфертів у 2014 р. (47,5 %) [20]. Оскільки алгоритми розподілу освітньої та медичної субвенції повністю запозичено з методики розподілу дотації вирівнювання [21—23], можна констатувати, що підходи до використання міжбюджетних трансфертів, незважаючи на задекларовані в Бюджетному кодексі України (в редакції від 28.12.2014) нововведення, залишилися без змін.

Водночас сам факт віднесення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості до норм є дискусійним, оскільки такі нормативи не мають чіткої прив'язки до суспільних послуг, а отже, не можуть слугувати аргументом на користь дотримання соціальних стандартів і нормативів. Зазначені нормативи є лише результатом технічного обрахунку планового обсягу фінансових ресурсів, що надається державою для реалізації делегованих органам місцевого самоврядування повноважень на одного потенційного споживача. Тому віднесення освітньої та медичної субвенцій до блокових трансфертів наразі є умовним та може стати аргументованим лише після імплементації державних соціальних стандартів і нормативів у методики формування обсягів субвенцій та їх розподілу.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків.

1. Використання ознаки умови надання міжбюджетних трансфертів як критерію їх класифікації розширює можливості детального аналізу причин появи й поширення відповідних форм міжбюджетних трансфертів, а при

дослідженні практики функціонування бюджетних систем у різних країнах підсилює експертні висновки щодо досягнення цілей застосування інструментів міжбюджетних відносин, дає змогу оцінити їх ефективність.

2. Виокремлення критеріїв надання умовних трансфертів — критеріальна й результативна обумовленість, критерій співфінансування — допомагає підготувати широкий набір інструментів міжбюджетних відносин, системно узгодити їхні недоліки та переваги при реформуванні системи публічних фінансів, реалізації галузевих реформ.

3. Запровадження в Україні цільових форм міжбюджетних трансфертів — галузевих субвенцій місцевим бюджетам — встановлює особливі вимоги щодо їх реалізації. Насамперед це чіткість умов формування обсягу цих вертикальних цільових трансфертів, а також прозорість процедур розподілу, що передбачає зрозумілу й обґрунтовану систему норм і нормативів реалізації кожного виду суспільних послуг їх одержувачами.

### Список використаних джерел

1. *Bahl R.* Conditional vs. Unconditional grants: The Case of Developing Countries / R. Bahl // *General Grants versus Earmarked Grants Theory and Practice. The Copenhagen Workshop 2009* / ed. J. Kim, J. Lotz and N. J. Mau. — The Korea Institute of Public Finance : the Danish Ministry of Interior and Health, 2010. — P. 126–148.

2. *Буряченко А. Є.* Функціональна децентралізація та вдосконалення системи бюджетних відносин / А. Є. Буряченко // *Фінанси України*. — 2014. — № 2. — С. 19–29.

3. *Луніна І. О.* Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України / І. О. Луніна // *Фінанси України*. — 2010. — № 9. — С. 3–12.

4. *Oates W.* An Essay on Fiscal Federalism / W. Oates // *Journal of Economic Literature*. — 1999. — Vol. 37. — P. 1120–1149.

5. *Павлюк К. В.* Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : монографія / К. В. Павлюк ; Н.-д. фін. ін-т. — К., 2006. — 584 с.

6. *Rosen H. S.* Public Finance / H. S. Rosen. — 7th ed. — Boston : McGraw : Irwin Hill, 2005. — 609 p.

7. *Слухай С. В.* Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалії / С. В. Слухай. — К. : АртЕк, 2002. — 280 с.

8. *Shah A.* A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers / A. Shah, R. Boadway. — Washington : The World Bank, 2006. — 52 p.

9. Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

10. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

11. *Spahn P. B.* Conditioning Intergovernmental Transfers and Modes of Interagency Cooperation for Greater Effectiveness of Multilevel Government in OECD Countries / P. B. Spahn // *OECD workshop on Effective Public Investment at Sub-National Level in Times of Fiscal Constraints: Meeting the Co-ordination and Capacity Challenges*. 21 June 2012 OECD Conference Centre. — OECD, 2012. — 58 p.

12. *Shah A.* The New Fiscal Federalism in Brazil / A. Shah. — Washington, D. C. : World Bank, 1991.

13. *Shah A.* An Empirical Analysis of Public Transit Subsidies in Canada / A. Shah // *Quantity and Quality in Economic Research*. — 1988. — Vol. 2. — P. 15–25.

14. Shah A. Provincial Transportation Grants to Alberta Cities: Structure, Evaluation, and a Proposal for an Alternate Design / A. Shah ; R. Ch. Brown (ed.) // *Quantity and Quality in Economic Research*. — 1985. — Vol. 1. — P. 59—108.

15. Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

16. Про затвердження Плану заходів з реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 № 591-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-p>.

17. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 № 688-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249350402>.

18. Річний звіт про виконання державного бюджету на 01.01.2016 : звітність про виконання бюджетів Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=311513>.

19. Квартальний звіт про виконання Державного бюджету за III квартал 2016 року : звітність про виконання бюджетів Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=341075>.

20. Річний звіт про виконання державного бюджету на 01.01.2015 : звітність про виконання бюджетів Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=257806>.

21. Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : постанова Кабінету Міністрів України від 26.06.2015 № 435 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-p>.

22. Про затвердження формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2015 № 618 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/618-2015-p>.

23. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів : постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1149-2010-p>.

## References

1. Bahl, R. (2010). Conditional vs. Unconditional grants: The Case of Developing Countries. In J. Kim, J. Lotz, & N. J. Mau (Eds.). *General Grants versus Earmarked Grants Theory and Practice. The Copenhagen Workshop 2009* (pp. 126-148). The Korea Institute of Public Finance, the Danish Ministry of Interior and Health.

2. Buryachenko, A. Ye. (2014). Funkcional`na decentralizaciya ta vdoskonalennya sy`stemy` byudzhety`kh vidnosy`n [Functional decentralization and improvement of budgetary relations]. *Finansy` Ukrayiny`* [Finance of Ukraine], 2, 19–29 [in Ukrainian].

3. Lunina, I. O. (2010). Formuvannya miscevy`kh byudzhety`v na osnovi pry`ncy`pu ekvivalentnosti: shlyakh do efekty`vnoyi byudzhethnoyi sy`stemy` Ukrayiny` [Formation of local budgets based on the principle of equivalence: the path to effective budget system of Ukraine]. *Finansy` Ukrayiny`* [Finance of Ukraine], 9, 3–12 [in Ukrainian].

4. Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37, 1120–1149.

5. Pavlyuk, K. V. (2006). *Byudzhety i byudzhethny`j proces v umovakh tranzhy`ty`vnoyi ekonomiky` Ukrayiny`* [The budget and the budget process in the conditions of transitive economy of Ukraine]. Ky`yiv: Naukovo-doslidny`j finansovy`j insty`tut [in Ukrainian].

6. Rosen, H. S. (2005). *Public Finance*. Boston : McGraw : Irwin Hill.

7. Slukhaj, S. V. (2002). *Mizhbyudzhethni transferty` u postsocialisty`chny`kh krayinakh: vid teorii do realij* [Intergovernmental transfers in the post-socialist countries: from theory to reality]. Ky`yiv: ArtEk [in Ukrainian].

8. Shah, A., Boadway, R. (2006). *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. Washington: The World Bank.

9. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2014). *Pro zatverdzhennya Konceptiyi reformuvannya miscevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady' v Ukraini* [On approval of the Concept of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine] (Order No. 333-p, April 1). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> [in Ukrainian].

10. The Council of Europe. (1985). *Yevropejs'ka khartiya miscevoho samovryaduvannya* [European Charter of Local Self-Government]. (*International act*, October 15). Retrieved from [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036) [in Ukrainian].

11. Spahn, P. B. (2012). Conditioning Intergovernmental Transfers and Modes of Interagency Cooperation for Greater Effectiveness of Multilevel Government in OECD Countries. In *OECD workshop on Effective Public Investment at Sub-National Level in Times of Fiscal Constraints: Meeting the Co-ordination and Capacity Challenges*. OECD Conference Centre.

12. Shah, A. (1991). *The New Fiscal Federalism in Brazil*. Washington, D.C.: World Bank.

13. Shah A. (1988). An Empirical Analysis of Public Transit Subsidies in Canada. *Quantity and Quality in Economic Research*, 2, 15-25.

14. Shah, A. (1985). Provincial Transportation Grants to Alberta Cities: Structure, Evaluation, and a Proposal for an Alternate Design. *Quantity and Quality in Economic Research*, Vol. 1, 59–108.

15. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2014). *Pro zatverdzhennya Konceptiyi reformuvannya miscevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady' v Ukraini* [On approval of the Concept of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine] (Order No. 333-p, April 1). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> [in Ukrainian].

16. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2014). *Pro zatverdzhennya Planu zakhodiv z realizatsiyi Konceptiyi reformuvannya miscevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady' v Ukraini* [On approval of the Action Plan to implement the Concept of reforming of local self-government and territorial organization of power in Ukraine] (Order No. 591-p, June 18). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-p> [in Ukrainian].

17. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2016). *Deyaki py'tannya realizatsiyi Konceptiyi reformuvannya miscevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady' v Ukraini* [Some issues of implementation of the Concept of reforming of local self-government and territorial organization of power in Ukraine] (Order No. 688-p, September 22). Retrieved from <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249350402> [in Ukrainian].

18. The Treasury of Ukraine. (2016). *Richny'j zvit pro vy'konannya derzhavnoho byudzhetu na 01.01.2016* [Annual report on the state budget for 01.01.2016]. Retrieved from <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=311513> [in Ukrainian].

19. The Treasury of Ukraine. (n. d.). *Kvartal'ny'j zvit pro vy'konannya Derzhavnoho byudzhetu za III kvartal 2016 roku* [Quarterly Report on the State budget for the III quarter 2016]. Retrieved from <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=341075> [in Ukrainian].

20. The Treasury of Ukraine. (2015). *Richny'j zvit pro vy'konannya derzhavnoho byudzhetu na 01.01.2015* [Annual report on the state budget for the year 01.01.2015]. Retrieved from <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=257806> [in Ukrainian].

21. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2015). *Pro zatverdzhennya formuly' rozpodilu osvity'noyi subvenciyi mizh miscevy'my' byudzhetamy'* [On approval of the educational subsidy sharing formula between local budgets] (Decree No. 435, June 26). Retrieved from: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-p> [in Ukrainian].

22. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2015). *Pro zatverdzhennya formuly' rozpodilu obsyahu medy'chnoyi subvenciyi z derzhavnoho byudzhetu miscevy'm byudzhetam* [On Approval of the formula distribution of medical subsidies from the state budget to local budgets] (Decree No. 618, June 19). Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/618-2015-p> [in Ukrainian].

23. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2010). *Deyaki py'tannya rozpodilu obsyahu mizhbyudzhetny'kh transfertiv* [Some of the distribution of intergovernmental transfers] (Decree No. 1149, December 8). Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1149-2010-p> [in Ukrainian].