

УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.33>**О. А. Кавилін**

кандидат політичних наук,
доцент кафедри публічного управління та земельного кадастру
Класичного приватного університету
<https://orcid.org/0009-0001-1857-3099>

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА НАДАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ ЯК ДЖЕРЕЛА НАПОВНЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Досліджено погляди науковців щодо доцільності застосування між бюджетних трансфертів у системи бюджетного вирівнювання. Приділено увагу принципу соціальної справедливості у розподіленні міжбюджетних трансфертів, який відстоюють у наукових колах, що полягає у вирівнюванні якості життя в різних регіонах країни на наданні рівних можливостей отримання роботи, доходів і суспільних благ незалежно від місця проживання. Доведено, що у такій інтерпретації цей принцип буде несправедливим по відношенню до жителів тих регіонів з бюджетів яких відбувається вилучення грошових коштів на користь менш благополучних, бо економічно розвинуті регіони мають на своїй території велику кількість потужних промислових підприємств, які є основними «забрудниками» навколишнього природного середовища, що призводить до збільшення захворювань на алергію, хвороби дихальних шляхів та онкологічні захворювання. В процесі горизонтального вирівнювання рекомендовано доцільно знайти консенсус за яким би жителі екологічно несприятливих областей будуть мати також певні вигоди, особливо що стосується областей, які постраждали від наслідків збройної російської агресії.

Розглянуто механізм розподілення між бюджетних трансфертів в умовах ведення воєнного стану.

Схематично зображено сучасний Механізм реалізації державної політики у сфері надання міжбюджетних трансфертів, який доповнено рядом пропозицій, зокрема доцільністю внесення змін до частини 18 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану», шляхом зміни черговості виконання повноважень Державною казначейською службою за видатками в особливому режимі відкриття асигнувань із загального фонду державного бюджету.

Запропоновано внести зміни до пункту 1, частини 1, статті 64 Бюджетного кодексу України щодо розміру надходжень до загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад в частині збільшення до 80% податку на доходи фізичних осіб для тих територій, що прилегли до місця проведення активних бойових дій, що дозволить компенсувати втрати місцевих бюджетів за рахунок вимушеної трудової міграції населення цих територій.

Ключові слова: державна політика, міжбюджетні трансферти, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети.

Постановка проблеми. Дослідження фінансової системи будь-якої країни дає підстави стверджувати, що фінансові ресурси – є нерівномірно розподіленими як у вертикальній так і горизонтальній площині. Проте, принцип соціальної справедливості, який передбачає рівний доступ громадян до споживання суспіль-

них послуг вимагає від держави пошуку ресурсів для посилення фінансової спроможності кожної територіальної громади, і у цій ситуації одним з виходів є включення механізму перерозподілу бюджетних коштів. У цій площині актуальності набуває питання розробки державної політики надання міжбюджетних транс-

фертів для забезпечення рівних умов розвитку кожної громади та створення комфортних умов для проживання людей на будь-якій території.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню реалізації державної політики у сфері надання міжбюджетних трансфертів присвятили праці багато науковців. Так, О. А. Козенко розглядала міжбюджетні трансферти як інструмент вертикального фінансового вирівнювання [1]; М. Мироненко – як інструмент збалансування соціально-економічного розвитку регіону [2]. С. І. Собчук досліджувала місце міжбюджетних трансфертів в системі бюджетного регулювання [3]. І. О. Луніна досліджувала підходи до створення ефективною системи управління міжбюджетними трансфертами, виділяючи їх основну функцію – соціальну справедливість, як – вирівнювання якості життя в різних регіонах країни [4]. Проте, умови в яких на сьогодні знаходяться деякі регіони країни: тимчасова окупація, зруйнування більшої кількості промислових об'єктів та критичної інфраструктури, вимагають пошуку нових джерел фінансування місцевих бюджетів, що потребує й перегляду системи надання між бюджетних трансфертів.

Метою статті – є дослідження процесу взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади та іншими територіальними громадами в процесі передачі міжбюджетних трансфертів, як одного з джерел зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу. На початку 2014 року було остаточно визначено, що система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища. На той час в Україні було утворено близько 12 000 територіальних громад, у більш як у 6 000 громад чисельність населення становила менш як 3 000 осіб, з них у 4 809 громадах – менш як 1 000, а у 1 129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні

бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. А органи місцевого самоврядування таких громад не мали можливості реалізувати надані їм повноваження [5].

Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримувалися за рахунок коштів державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання було визнано обтяжливим для державного бюджету, та те, що стримувало розвиток малих міст і великих селищ [5].

На доцільності застосування міжбюджетних трансфертів наполягають й науковці. В. О. Степанова пояснює, що в існуючій системі державних фінансів, з тим розподілом податків і функцій між рівнями держави, виникав вертикальний і горизонтальний дисбаланси, що можливо було подолати лише переданням коштів від державного бюджету до бюджетів нижчого рівня. Тоді як, фінансова самостійність регіонів має визначатися показником власних надходжень до бюджетів територіальних громад, які знаходяться на їх територіях, і можливістью за рахунок цих надходжень здійснювати на місцях політику, спрямовану на соціально-економічне зростання адміністративно-територіальної одиниці [6, с. 121]. Але спостерігаючи постійну дотаційність місцевих бюджетів, варто задати питання стосовно ефективності існуючої системи фінансового вирівнювання. На той час майже всі фінанси були зосереджені у державному бюджеті, бо держава значну частку їх вилучала з метою розподілу між місцевими бюджетами «у ручному режимі». Але така система, перш за все, була анти стимулом для багатьох органів місцевого самоврядування за для підвищення фінансової стабільності власних бюджетів. Вони не були зацікавлені у пошуку додаткових джерел наповнення бюджету. Реалізація Концепції децентралізації влади з переданням багатьох функцій до місцевих органів влади, зокрема й фінансування соціально-економічних програм місцевого значення вимагала нових підходів у пошуку

та й перерозподілу фінансів, зокрема це й стосувалося системи перерозподілу між бюджетних трансфертів.

М. Мироненко наголошує, що основними функціями міжбюджетних трансфертів – є вирівнююча та стимулююча. Адже ефективно діюча система міжбюджетних трансфертів має не тільки забезпечити справедливий розподіл коштів між бюджетами відповідно до повноважень на здійснення видатків, але й стимулювати зусилля з боку місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо покращення податкової спроможності місцевих бюджетів. З метою належного виконання покладених на неї функцій доцільна система міжбюджетних трансфертів повинна характеризуватися низкою ознак, як то: економічна ефективність, справедливість, простота адміністрування і політична підзвітність [2, с. 114].

Принцип соціальної справедливості у розподіленні міжбюджетних трансфертів відстоює й І. О. Луніна, яка наполягає, що він є одним із найважливіших та полягає у вирівнюванні якості життя в різних регіонах країни. Цей принцип полягає в тім, що громадяни країни повинні мати рівні можливості отримання роботи, доходів і суспільних благ незалежно від місця проживання. Реалізація цього принципу потребує перерозподілу фінансових ресурсів від більш до менш благополучних регіонів, зокрема, для забезпечення певного рівня якості суспільних благ і послуг, надання яких фінансується за рахунок місцевих бюджетів [4, с. 24].

На її думку цей принцип має досягатися шляхом виділення із державного бюджету країни інвестиційних трансфертів місцевим бюджетам для створення капіталомістких об'єктів суспільної інфраструктури, без яких не можливо гарантувати достатній рівень якості життя, що забезпечується наданням послуг освіти, охорони здоров'я, транспорту чи соціального захисту. Згідно із принципом соціальної справедливості капітальні трансферти слід розподіляти насамперед у регіони, які відстають за стандартами якості життя (внаслідок недостатньої забезпеченості об'єктами соціальної інфраструктури), тобто вихо-

дячи з відповідних потреб різних регіонів. За такого підходу регіонам, що мають значний дефіцит основного капіталу соціальної інфраструктури (зазвичай це економічно слабкі регіони), мають надавати більші обсяги інвестиційної підтримки з державного бюджету [4, с. 24–27]. Вважаємо для оцінки судження науковця доцільно розглянути поняття «справедливість».

Словник української мови надає визначення «справедливості» у декількох значеннях, – як: правильному, об'єктивному, неупередженому ставленню до когось, чого-небудь; або ж як людським відносинам, діям, вчинкам, які відповідають морально-етичним і правовим нормам [7].

Як слушно наголошує Ю. П. Пацурківський: «Справедливість доцільно розглядати в кількох значеннях. Це загальнолюдська цінність (категорія), наявна в будь-якому суспільстві. Соціальна справедливість є принципом, за яким формується відносини між людьми, духовною та моральною цінністю вищого порядку. Загальнолюдський зміст справедливості охоплює цивільні права і свободи, забезпечення гідного людського існування, можливості самореалізації особистості [8, с. 259]. На багатогранності цього поняття наполягають й інші науковці.

Так, О. В. Басай говорить, що поняття справедливості – досліджують у науці не тільки як соціально-політичне, моральне, правове явище, а й як почуття, оцінку, норму, принцип, ідеал. Термін «справедливість» має чимало значень: неупередженість дій та суджень; чесне визнання за будь-ким правоти та гідності; виплата належного на законних і чесних підставах; відповідність людських стосунків, учинків загальноприйнятим моральним і правовим нормам [9, с. 88]. Отже, із суджень науковців ми бачимо, що «соціальна справедливість» означає: забезпечення гідного людського існування, створення рівних умов для розвитку та існування кожної людини, можна додати й стосовно безпечних умов життя.

Враховуючи те, що І. О. Луніна вважає, що соціально справедливим буде перерозподіл фінансових ресурсів від більш до менш благополучних регіонів, для забез-

печення рівності у наданні суспільних благ, – вважаємо, що буде несправедливим по відношенню до жителів тих регіонів з бюджетів яких відбувається вилучення грошових коштів на користь менш благополучних. Поясненням цього є той факт, що економічно розвинуті регіони мають на своїй території велику кількість потужних промислових підприємств, які є основними «забрудниками» навколишнього природного середовища (табл. 1).

Так, у Дніпропетровській області на одну особу у 2019 році припадало 180,8 тон викидів забруднюючих речовин і парникових газів, у 2021 році показник трохи зменшився на 8,4 тон. У Донецькій – 186,4 тон у Запорізькій – 102,2 тон (у 2019 році). Тоді як цей показник у Чернівецькій області склав лише 2,6 тон на одну особу, а у 2021 році – 1,9 (що менше на 0,7 тон), у Закарпатській – 3 тони, у Волинській – 5,1 тон (у 2019 році). Відповідних показників з 2022 року і по сьогоднішній Державна служба статистики України, на жаль, не надає. Така велика кількість викидів в атмосферне повітря призводить до збільшення захворювань на алергію, хвороби дихальних шляхів та онкологічні захворювання. І говорити про доцільність вилучення з бюджетів цих регіонів (Дніпропетровська, Запорізька, Донецька, Івано-Франківська) на користь Чернівецької, Закарпатської, Волинської та Рівненської областей – важко назвати

соціально-справедливим. В процесі горизонтального розподілення між бюджетних трансфертів доцільно знайти той консенсус за яким би жителі екологічно несприятливих областей повинні мати також певні вигоди. Особливо враховуючи те, що саме більша частина цих областей зараз дуже постраждала від наслідків збройної російської агресії.

Питанню вдосконалення системи надання міжбюджетних трансфертів завжди приділялася увага з боку органів державної влади. І перші суттєві зміни були внесені у грудні 2014 року, тобто в межах проведення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади було прийнято ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин».

В основі цієї реформи була децентралізація влади і суттєве розширення повноважень територіальних громад, що передувало перерозподілу завдань, повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування. Для запровадження цієї реформи були досліджені позитивні здобутки бюджетних реформ у Польщі та Німеччині, щодо фінансового забезпечення соціально-культурної сфери, побудови трансферної політики, організації міжбюджетних відносин та

Таблиця 1

Викиди забруднюючих речовин і парникових газів у атмосферне повітря від стаціонарних джерел забруднення

Область	Кількість викидів забруднюючих речовин і парникових газів тон на одну особу				Кількість викидів на одиницю площі, кг			
	2019	2020	2021	Зміни (2021/2019)	2019	2020	2021	Зміни (2021/2019)
Україна	58,5	53,6	54,2	-4,3	4265,4	3882,4	3888,3	-377,1
Волинська	5,1	4,9	5,5	0,3	263,2	252,1	277,4	14,3
Дніпропетровська	180,8	169,2	172,4	-8,4	18072,4	16748,3	16841,6	-1230,8
Донецька	186,4	182,4	182,4	-4,1	29170,6	28319,9	28062,0	-1108,6
Закарпатська	3,0	2,6	2,3	-0,7	291,0	259,7	221,6	-69,5
Запорізька	102,2	92,7	89,7	-12,5	6379,0	5719,8	5451,7	-927,3
Івано-Франківська	149,6	102,9	127,1	-22,5	14721,1	10083,5	12380,7	-2340,5
Рівненська	8,6	8,8	8,2	-0,4	494,3	506,1	467,7	-26,6
Тернопільська	9,0	9,2	8,1	-0,9	680,6	685,9	600,2	-80,3
Чернівецька	2,6	2,0	1,9	-0,7	291,4	216,9	206,0	-85,4

Джерело: побудовано на підставі [10].

механізмів бюджетного вирівнювання і на їх основі розроблено нову модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин [11].

ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» було передбачено запровадження нових видів трансфертів (базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація) [12].

Відтепер, базова дотація повинна мати компенсаторний характер та забезпечуватиме вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за закріпленими доходами (податком на доходи фізичних осіб, податком на прибуток). Визначено механізм розподілу та використання нових субвенцій у розрізі адміністративно-територіальних одиниць. Встановлення нову систему вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) – залежно від рівня надходжень на одного жителя. Решта платежів вирівнюванню не підлягають і залишаються в повному розпорядженні місцевих бюджетів [11]. Всі ці заходи мали сприяти посиленню фінансової спроможності місцевих бюджетів та стимулювати органи місцевого самоврядування до пошуку нових джерел надходжень та розширенню бази оподаткування податками та зборами.

Створення належних матеріальних та фінансових умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень мало здійснюватися з дотриманням таких принципів, як:

наявність ресурсів, необхідних для здійснення власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування;

обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;

надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету [5].

Отже, механізм надання міжбюджетних трансфертів частково було змінено.

Якщо дослідити сутність поняття «міжбюджетні трансферти», то слід зазначити, що п. 32 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України воно визначено, як коши, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого [13].

На сьогодні, ч. 1 ст. 96 БК України виділяє наступні види міжбюджетних трансфертів, як то: базова дотація (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій); субвенції; реверсна дотація (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій); додаткові дотації [13].

У ч. 1–2 ст. 67 БК України вказано, що до доходів бюджету міста Києва, які визначені статтями 64, 69-1 БК України належать трансферти з інших бюджетів. До доходів загального фонду місцевих бюджетів окрім доходів, визначених статтями 64, 64-1 і 66 БК України, також, належать трансферти з інших бюджетів [13].

З Державного бюджету України місцевим бюджетам можуть надаватися трансферти, як то: базова дотація; субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою; додаткова дотація на здійснення передачних з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я; субвенція на виконання інвестиційних проектів; освітня субвенція; субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами; субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, тощо (ч. 1 ст. 97 БК України [13]).

Між місцевими бюджетами, також, можуть передаватися трансферти, серед яких:

– субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;

– субвенції на виконання інвестиційних проектів, у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування;

– дотації (ч. 2 ст. 101 БК України [13]).

Постановою КМУ від 23.01.2015 р. № 12 викладено у новій редакції «Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів», де визначено механізм їх перерахування із державного бюджету до місцевих бюджетів (базова дотація, субвенції, стабілізаційна й додаткові дотації), реверсної дотації та міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами.

Відтепер, скорочено термін перерахування суми субвенцій з державного бюджету місцевим до двох операційних днів після подання платіжних документів на рахунки головних розпорядників бюджетних коштів [14].

З'явилися нові вимоги щодо перерахування реверсної дотації до державного бюджету з обласних, міських (м. Києва і міст обласного значення), районних бюджетів та інших бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті передбачені міжбюджетні трансферти, відтепер вони перераховується територіальними органами Казначейства щодаки рівними частинами за рахунок фактичних надходжень доходів загального фонду місцевого бюджету. У разі незабезпечення в повному обсязі щодаки перерахування реверсної дотації її неперерахований обсяг перераховується органами Казначейства в наступні дні після закінчення відповідної декади [14].

На сьогодні, для підтримки громад із меншими доходами держава використовує так зване горизонтальне вирівнювання на основі значення індексу податкоспроможності відповідного бюджету. Якщо індекс податкоспроможності менший за 0,9, відповідні місцеві бюджети отримують базову дотацію (80% від суми, необхідної для досягнення показника 0,9); якщо вищий за 1,1, до державного бюджету передається реверсна дотація (50% суми, що

перевищує значення індексу 1,1), яка є джерелом фінансування базової дотації. Якщо ж індекс – від 0,9 до 1,1, то така громада не віддає державі грошей і не отримує нічого з бюджету [15].

Значних змін зазнав порядок надання міжбюджетних трансфертів з початком оголошення в Україні воєнного стану (24 лютого 2022 року).

Цим Указом [16] органам місцевого самоврядування було зобов'язано реалізовувати повноваження, необхідні для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунути загрози небезпеки державній незалежності України та її територіальній цілісності.

Відповідно до ЗУ «Про правовий режим воєнного стану», у разі неможливості скликання сесії районної, обласної ради, має бути створено військову адміністрацію на яку покладаються повноваження зі здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку (ч. 4 ст. 7 Закону [17]). Фінансування діяльності військових адміністрацій має здійснюватися за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів (ч. 6 ст. 7 Закону [17]).

Статтею 15 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» було визначено повноваження військових адміністрацій, серед яких й ті, що стосуються формування, наповнення та розподілення місцевого бюджету, зокрема:

– забезпечення ефективного використання трудових і фінансових ресурсів;

– складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету;

– встановлення ставок місцевих податків та зборів; прийняття рішень щодо надання податкових пільг зі сплати місцевих податків і зборів, якщо рішення відповідної ради з цих питань не прийнято [17].

У разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області, до компетенції районних, обласних військових адміністрацій було віднесено: складання та затвердження районних, обласних бюджетів, внесення змін до них; розподілу переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відпо-

відно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення (ч. 3 ст. 15 Закону [17]). Отже, ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» було закладено основи для вимушених змін порядку розподілу міжбюджетних трансфертів, що потребувало прийняття відповідного нормативно-правового акту, який би чітко встановлював передачу коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів в умовах сьогодення (воєнного стану, спричиненого збройною агресією російської федерації).

Так, 4 листопада 2022 року Кабінет Міністрів України розглянув та ухвалив зміни до Постанови № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» які передбачають:

- виключення виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад із органів, що можуть приймати рішення про ухвалення або внесення змін до місцевих бюджетів – прийняття рішень, відтепер, – виключення повноваження сільських, селищних та місцевих рад, а також військових адміністрацій у разі їх утворення;

- скорочення кількості випадків, коли необхідне обов'язкове погодження із Міністром проектів рішення місцевої ради, військової адміністрації про передачу коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів, за виключенням передання трансферту до місцевого бюджету іншої області;

- скасування необхідності узгодження рішень щодо передачі трансфертів на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності цих об'єктів; на виконання інвестиційних проектів, у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування [18].

Прийняття Постанови КМУ «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» мало сприяти своєчасному та ефективному прийняттю управлінських рішень з метою забезпечення безперебійного функціонування установ і закладів бюджетної сфери, комунальних підприємств для задоволення життєво необхідних потреб мешканців територіальних громад у період дії воєнного стану [19].

Без сумніву одним із завдань цієї Постанови [19] було забезпечення своєчасного фінансування військових потреб, що знайшло своє відображення у розширенні функцій військових адміністрацій населених пунктів, обласних та районних щодо можливості прийняття рішення про перерахування коштів з місцевого бюджету державному бюджету для здійснення заходів загальної мобілізації; забезпечення національної безпеки; усунення загрози порушення територіальної цілісності та державної незалежності України.

Крім того, заздалегідь було розроблено Порядок виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, відповідно до якого, було скасовано перерахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам населених пунктів на тимчасово неконтрольованій території у разі введення воєнного стану. А місцевим бюджетам, за рахунок коштів яких здійснюється фінансування установ і закладів, що розташовані у населених пунктах на тимчасово неконтрольованій території, Казначейство мало перерахувувати субвенції в обсягах зменшених на обсяг бюджетних призначень, передбачених для таких установ і закладів [20]. А неперераховані обсяги міжбюджетних трансфертів населеним пунктам на тимчасово неконтрольованій території можуть перерозподілятися шляхом збільшення обсягу трансфертів тим місцевим бюджетам, на територію яких переміщуються особи (споживачі гарантованих послуг) з неконтрольованих територій [20]. Як це має рахуватися – невідомо, вочевидь дані будуть братися з органів соціального захисту населення стосовно тимчасово поставлених на облік осіб, як внутрішньо переміщених.

За пріоритетністю здійснення видатків Державної казначейської служби у першу чергу мають обслуговуватися видатки на національну безпеку і оборону та на здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Але субсидії та поточні трансферти підприємствам, установам та організаціям у частині придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів, забезпечення продуктами харчування, оплати

комунальних послуг та енергоносіїв здійснюється як з загального, так і зі спеціального фонду у другу чергу. Проте, виникає питання стосовно отримання субсидій та поточних трансфертів медичними установами, які розташовані на територіях, прилеглих до місця проведення активних бойових дій, як то: у Запоріжжі, Харкові, Дніпрі, Сумах, Херсоні та ін., де постійно відбувається лікування та оперативні втручання військових у великій кількості, яких привозять з зон проведення активних бойових дій. У лікарнях постійно не вистачає перев'язувальних матеріалів та медикаментів, спостерігається затримка у виплаті заробітної плати, де дивлячись на дуже напружений графік роботи медичних працівників. Отже, порядок надання субсидій і трансфертів у таких населених пунктах має бути переглянуто та змінено черговість їх надання. Від вчасної надання медичної допомоги військових, перш за все буде залежати їх боездатність та рівень національної безпеки країни в цілому. За для цього пропонується внести зміни до Постанови КМУ «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану», зокрема до частини 18, стосовно зміни черговості виконання повноважень Державною казначейською службою за видатками в особливому режимі відкриття асигнувань із загального фонду державного бюджету.

В умовах повномасштабної збройної агресії спостерігається збільшення диспропорції в розвитку територіальних громад. Активні бойові дії зруйнували промислову та критичну інфраструктуру, завдали суттєвої шкоди економічному потенціалу прифронтових територій, суттєво знизилась фінансова стійкість невеличких громад, що пов'язано із введенням податкових пільг з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; плати за землю та зниженням рівня надходження податку на доходи фізичних осіб з-за чисельної трудової міграції до менш безпечних регіонів.

Крім того вважаємо доцільним внести зміни до п. 1 ч. 1 ст. 64 Бюджетного кодексу України в частині розміру надхо-

джен до загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад щодо збільшення до 80% податку на доходи фізичних осіб для тих територій, що прилеглі до місця проведення активних бойових дій, що дозволить компенсувати втрати місцевих бюджетів за рахунок вимушеної трудової міграції населення цих територій.

Висновки. Досліджено принципи на яких має здійснюватися бюджетне вирівнювання – зокрема принцип соціальної справедливості у розподіленні міжбюджетних трансфертів, що полягає у вирівнюванні якості життя в різних регіонах країни на наданні рівних можливостей отримання роботи, доходів і суспільних благ незалежно від місця проживання. Доведено, що у такій інтерпретації, як його відстоюють у наукових колах, цей принцип буде несправедливим по відношенню до жителів тих регіонів з бюджетів яких відбувається вилучення грошових коштів, бо економічно розвинуті регіони мають на своїй території велику кількість потужних промислових підприємств, які є основними «забрудниками» навколишнього природного середовища, що призводить до збільшення захворювань. В процесі горизонтального вирівнювання рекомендовано доцільно знайти консенсус за яким би жителі екологічно несприятливих областей будуть мати також певні вигоди, особливо що стосується областей, які постраждали від наслідків збройної російської агресії.

Розглянуто механізм розподілення міжбюджетних трансфертів в умовах ведення воєнного стану та схематично його зображено. Механізм запропоновано доповнено рядом пропозицій, стосовно внесення змін до частини 18 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану», шляхом зміни черговості виконання повноважень Державною казначейською службою за видатками в особливому режимі відкриття асигнувань із загального фонду державного бюджету.

Також, запропоновано внести зміни до п. 1 ч. 1 ст. 64 Бюджетного кодексу

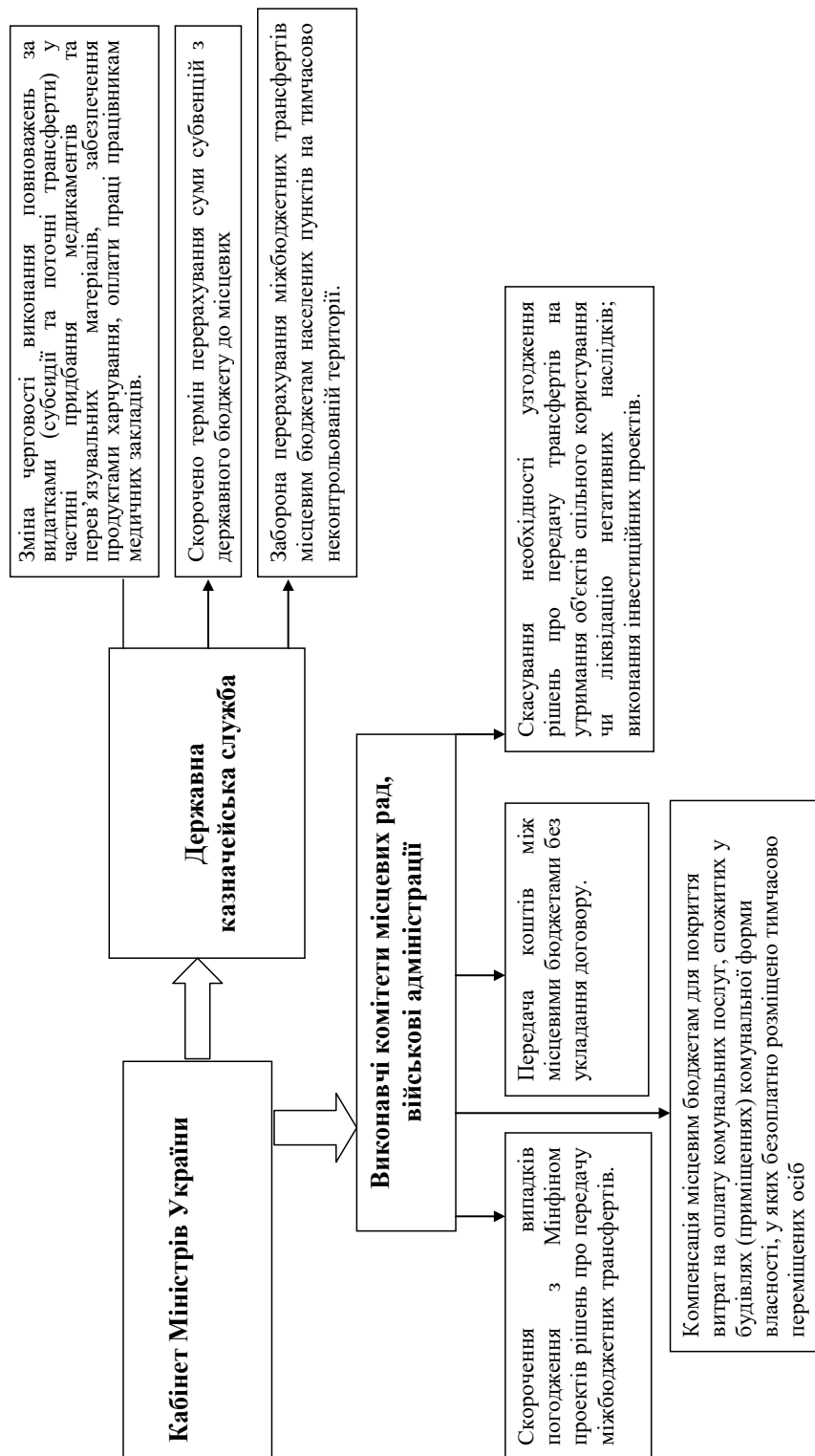


Рис. 1. Механізм реалізації державної політики у сфері надання міжбюджетних трансфертів (побудовано автором)
 Де —————> політика, що реалізується на сьогодні; ————— доцільно запровадити.

України в частині розміру надходжень до загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад щодо збільшення до 80% податку на доходи фізичних осіб для тих територій, що прилеглі до місця проведення активних бойових дій, що дозволить компенсувати втрати місцевих бюджетів за рахунок вимушеної трудової міграції населення цих територій.

Список використаної літератури:

1. Козенко О. А. Міжбюджетні трансферти як інструмент вертикального фінансового вирівнювання. Економічний форум. 2014. № 2. С. 194–199. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfor_2014_2_35
2. Мироненко М. Міжбюджетні трансферти як інструмент збалансування соціально-економічного розвитку регіону. Актуальні проблеми державного управління. 2012. Вип. 4. С. 114–117. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2012_4_33.
3. Собчук С. І. Міжбюджетні трансферти в системі бюджетного регулювання. Економіка та держава. 2017. № 2. С. 73–76. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2017_2_18
4. Луніна І. О. Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективної системи управління. Фінанси України. 2011. № 2. С. 24–34. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2011_2_5
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
6. Степанова В. О. Міжбюджетні трансферти в Україні: теорія і практика / Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. 2013. № 3. С. 120–123. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vbumb_2013_3_26
7. Словник української мови в 11 томах. URL: <https://slovnuk.ua/index.php?swrd=%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D0%BB%D0%B8%D0%B2%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C>
8. Пацурківський Ю. П. Основні підходи до розуміння правової категорії «справедливість». *Держава і право*. Вип. 33. С. 255–260. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2015/6_2015/part_2/20.pdf.
9. Басай О. В. Справедливість як фундаментальна категорія цивільного права України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 4 (109). URL: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://lawscience.com.ua/web/uploads/pdf/SJNAIA_2018_23\(4\)_87-98.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://lawscience.com.ua/web/uploads/pdf/SJNAIA_2018_23(4)_87-98.pdf)
10. Викиди забруднюючих речовин і парникових газів у атмосферне повітря від стаціонарних джерел забруднення. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>
11. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо реформи міжбюджетних відносин) від 22.12.2014 р., № 1557. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1557&skl=9
12. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин 28 грудня 2014 р., № 79-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#n2>
13. Бюджетний кодекс України: Закон від 8 липня 2010 р., № 2456-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
14. Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів: Постанова від 15 грудня 2010 р. № 1132 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 23 січня 2015 р. № 12) Кабінету Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/12-2015-%D0%BF#Text>
15. Березок К. Бюджети розвитку чи війни: як змінилася фінансова спроможність громад. URL: <https://www.chesno.org/post/5880/>
16. Про введення воєнного стану в Україні: Указ від 24 лютого 2022 р., № 64/2022 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
17. Про правовий режим воєнного стану: Закон від 12 травня 2015 р., № 389-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
18. Уряд змінив порядок формування та виконання місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. Асоціація міст України. URL: <https://auc.org.ua/novyna/uryad-zminyv-poryadok-formuvannya-ta-vykonannya-miscevyh-byudzhetyv-v-umovah-voyennogo-stanu>

19. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова від 11 березня 2022 р. № 252 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>

20. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану: Постанова від 9 червня 2021 р. № 590 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>

Kavylin O. State policy of providing interbudgetary transfers as sources of filling local budgets

The views of scientists on the feasibility of using inter-budget transfers in the budget equalization system are studied. Attention is paid to the principle of social justice in the distribution of inter-budget transfers, which is advocated in scientific circles, which consists in equalizing the quality of life in different regions of the country by providing equal opportunities for obtaining work, income and public benefits regardless of place of residence. It is proved that in such an interpretation this principle will be unfair to residents of those regions from whose budgets funds are withdrawn in favor of the less prosperous, because economically developed regions have a large number of powerful industrial enterprises on their territory, which are the main "pollutants" of the environment, which leads to an increase in allergic diseases, respiratory diseases and oncological diseases. In the process of horizontal alignment, it is recommended to find a consensus according to which residents of environmentally unfavorable regions will also have certain benefits, especially with regard to regions that have suffered from the consequences of armed Russian aggression.

The mechanism for distributing inter-budget transfers under martial law is considered.

The current Mechanism for implementing state policy in the field of providing inter-budget transfers is schematically depicted, which is supplemented by a number of proposals, in particular the expediency of amending Part 18 of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Procedure for the Exercise of Powers by the State Treasury Service in a Special Regime under Martial Law», by changing the order of exercise of powers by the State Treasury Service for expenditures under a special regime of opening appropriations from the general fund of the state budget.

It is proposed to amend Clause 1, Part 1, Article 64 of the Budget Code of Ukraine regarding the amount of revenues to the general fund of the budgets of rural, settlement, and urban territorial communities in terms of increasing the personal income tax to 80% for those territories adjacent to the place of active hostilities, which will allow compensating for losses of local budgets due to forced labor migration of the population of these territories.

Key words: state policy, intergovernmental transfers, state authorities, local self-government bodies, local budgets.