

І. М. Бондаренко, докторка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри податкового права
Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого

МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Наукову статтю присвячено правовому регулюванню міжбюджетних трансфертів у системі державного фінансування охорони здоров'я. Здійснено теоретичний аналіз доктринальних положень вітчизняних науковців з проблематики міжбюджетних відносин. Належне фінансування галузі охорони здоров'я є підґрунтям для забезпечення надання медичних послуг на необхідному рівні, що безпосередньо впливає як на якість життя людей, так і на загальний рівень розвитку держави в цілому. Однак реальне забезпечення цієї галузі можливо лише із залученням достатньої кількості фінансових ресурсів країни та оптимального їх використання і розподілу між бюджетами різних рівнів. У дослідженні визначено актуальний перелік міжбюджетних трансфертів, що надаються місцевим бюджетам для фінансування медичної галузі. Здійснено аналіз бюджетного законодавства в історичній ретроспективі щодо питання фінансування сфери охорони здоров'я за рахунок міжбюджетних трансфертів. У роботі встановлено факт одночасного надання субвенцій до місцевих бюджетів, спрямованих на покриття аналогічних видатків. За результатами аналізу норм опрацьованого законодавства з'ясовано, що Бюджетним кодексом України медичну субвенцію було передбачено також у 2021 році, проте серед переліку міжбюджетних трансфертів у Законі України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» медична субвенція відсутня. Констатовано неформованість державної політики щодо фінансової підтримки медичної галузі. У статті акцентовано увагу на недоцільності фінансування заходів з боротьби з коронавірусною хворобою за рахунок коштів спеціально створеного фонду зважаючи на фактичне використання частини коштів не за призначенням. Автором запропоновано на майбутнє здійснювати фінансування за рахунок цільового трансферту, адже у випадку нецільового використання субвенції кошти мають бути повернуті до державного бюджету, що є додатковою гарантією цільового використання коштів. У науковій роботі встановлено надання у 2020 р. додаткової дотації на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг як виняток з загального правила про ненадання цієї дотації. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства в частині фінансового забезпечення сфери охорони здоров'я за рахунок міжбюджетних трансфертів.

Ключові слова: державний бюджет, дотації, міжбюджетні трансферти, місцеві бюджети, система охорони здоров'я, субвенції.

I. M. Bondarenko. Interbudgetary transfers in the system of state financing of health care

The scientific article is devoted to the legal regulation of interbudgetary transfers in the system of state financing of health care. A theoretical analysis of the doctrinal provisions of domestic scientists on the topic of inter-budgetary relations was carried out. Proper funding of the health care industry is the basis for ensuring the provision of medical services at the required level, which directly affects both the quality of life of people and the general level of development of the state as a whole. However, the real provision of this industry is possible only with the involvement of a sufficient amount of the country's financial resources and their optimal use and distribution between budgets of different levels. An up-to-date list of interbudgetary transfers provided to local budgets for financing the medical industry has been determined in the scientific research. An analysis of the budget legislation was carried out in historical retrospect regarding the issue of financing the health care sector at the expense of interbudgetary transfers. The work established the fact of simultaneous provision of subventions to local budgets aimed at covering similar expenses. According to the results of the analysis of the norms of the developed legislation, it was found that the Budget Code of Ukraine also provided for a medical subvention in 2021, but there is no medical subvention among the list of interbudgetary transfers in the Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2021». It was found in the scientific research that the state policy regarding financial support of the medical industry was not formed. Attention was focused on the impracticality of financing measures to combat the coronavirus disease at the expense of the funds of a specially created fund, given the actual use of part of the funds for other purposes. In the future, it is proposed to carry out financing at the expense of a targeted transfer, because in the case of non-targeted use of the subvention, the funds must be returned to the state budget, which is an additional guarantee of the targeted use of funds. It has been established at the scientific work that in 2020 as an exception to the general rule of not providing this subsidy an additional subsidy was provided to compensate for the loss of income of local budgets as a result of tax benefits provided by the state. Proposals for improving the current legislation in terms of financial support of the health care sector at the expense of interbudgetary transfers have been formulated.

Key words: state budget, grants, interbudgetary transfers, local budgets, health care system, subventions.

Постановка проблеми. Належний стан системи охорони здоров'я – один із показників правової та демократичної держави, яка забезпечує реалізацію прав і свобод людини та громадянина і, в тому числі,

забезпечує дотримання одного із конституційних прав людини – права на охорону здоров'я. Ключову роль у підвищенні доступності та якості надання послуг у галузі охорони здоров'я відіграють бюджетні кошти та міжбюджетні трансферти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою цієї роботи є національні та міжнародні нормативні акти, а також праці численних дослідників та науковців, таких як: І.Ф. Щербина, О.Д. Василик, К.В. Павлюк, І.О. Луніна, Л.О. Миргородська, О.Р. Романенко. Результати наукових розробок наведених авторів є важливими для детального аналізу питання як правового регулювання міжбюджетних трансфертів загалом, як і зокрема трансфертів для забезпечення сфери охорони здоров'я. Проте наявність проблем, що виникають через постійні зміни законодавства у регулюванні державного фінансування сфери охорони здоров'я, підкреслює актуальність цієї теми в подальших дослідженнях.

Метою статті є визначити місце міжбюджетних трансфертів у системі державного фінансування охорони здоров'я, проаналізувати динаміку і структуру видатків бюджету на охорону здоров'я, надати пропозиції щодо удосконалення правового регулювання фінансування сфери охорони здоров'я за рахунок міжбюджетних трансфертів.

Виклад основного матеріалу. Система охорони здоров'я у кожній державі у певний період характеризується проблемою дефіциту фінансових ресурсів. Так, за твердженням Василик О. Д., кожна з країн Європейського Союзу у свій час вдавалась до реформування національної системи охорони здоров'я, і проблеми, що виникали у процесі такого реформування, були одного характеру. Основною проблемою як для більш забезпечених, так і для таких, що потребують додаткових ресурсів, країн є гарантування необхідного і достатнього фінансування медичної галузі. Наприклад, у країнах Східної Європи (Польщі, Естонії, Хорватії, Угорщині, Словенії), де рівень формальної зайнятості населення досить високий, новий підхід до фінансування охорони здоров'я передбачав не збільшення обсягу витрат, а сприяв їх раціональному використанню. В той же час країни з менш формальною економікою (Румунія, Албанія) не змогли запровадити механізми ефективного фінансування через особливості виплат та оподаткування. Тому особливо важливим моментом реформування медичної галузі є ефективне використання ресурсів [1, с. 54].

Питання державного фінансування системи охорони здоров'я було актуальним протягом усього періоду існування нашої держави, але особливої актуальності воно набуло під час повномасштабного вторгнення. За даними Управління Верховного Комісара ООН з прав людини за час війни в Україні зафіксовано 23 606 втрат серед цивільного населення, зокрема 8 791 загиблих та 14 815 поранених [2]. Зважаючи на це, підґрунтям до здійснення ефективних заходів з охорони здоров'я громадян України є забезпечення державою достатнього за обсягами фінансування.

Поряд з фінансуванням медичної сфери за рахунок коштів спеціальних Програм, а також коштів резервного фонду Державного бюджету України та інших джерел, особливе місце у системі такого фінансування посідають міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам. Так, міжбюджетні трансферти в системі державного фінансування охорони здоров'я відіграють важливу роль у забезпеченні фінансової підтримки медичних установ і програм охорони здоров'я, зокрема на місцевому рівні.

Згідно із п. 32 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого [3]. Втім, слід зазначити, що Бюджетний кодекс України не надає вичерпного переліку міжбюджетних трансфертів. Наведене, відповідно, поширюється і на міжбюджетні трансферти на забезпечення потреб галузі охорони здоров'я. Законом про Державний бюджет України може бути передбачено надання міжбюджетних трансфертів, прямо не визначених серед переліку, адже у п. 12 ч. 1 ст. 97 Бюджетного кодексу України прямо передбачено можливість надання інших додаткових дотацій та інших субвенцій.

Міжбюджетні трансферти, спрямовані на фінансування сфери охорони здоров'я, у бюджетному законодавстві представлені субвенціями та дотаціями. Розглянено правове регулювання таких трансфертів більш детально.

З 2015 р. до 2020 р. включно одним з найбільших за обсягом міжбюджетних трансфертів, що спрямовувались з Державного бюджету України до місцевих бюджетів, була медична субвенція. Так, медична субвенція була міжбюджетним трансфертом, який надавався з метою фінансового забезпечення витратних зобов'язань відповідно до наданих повноважень в галузі охорони здоров'я місцевим бюджетам. Кошти надавались на здійснення поточних видатків закладів охорони здоров'я і могли бути спрямовані на реалізацію заходів з оптимізації мережі таких бюджетних закладів. Цього ж року одноразово законодавством було передбачено виділення субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру. Згідно зі ст. 103-5 Бюджетного кодексу України 2016 року, ця субвенція розподілялася між відповідними бюджетами з використанням спеціальної формули, що розроблялася Міністерством охорони здоров'я України, затверджувалася Кабінетом Міністрів України і враховувала кількість хворих і населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Варто зауважити, що Бюджетним кодексом України медичну субвенцію було передбачено і у 2021 році, проте серед переліку міжбюджетних трансфертів у Законі України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» медична субвенція відсутня. Отже, у 2021 році субвенція була лише задекларованою, і відповідні кошти до місцевих бюджетів не надходили [4, 5].

Серед додаткових дотацій на фінансування сфери охорони здоров'я ст. 103-6 Бюджетного кодексу України також передбачено додаткову дотацію на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я, яка спрямовується на видатки закладів охорони здоров'я, визначених у п. 3 ч. 1 ст. 89 та у п. 3 ч. 1 ст. 90 Кодексу, на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. Відповідно до Порядку та умов надання у 2023 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я субвенція спрямовується на оплату поточних видатків закладів охорони здоров'я, а саме спрямовується на оплату видатків, які пов'язані із забезпеченням заходів медико-соціального захисту дітей-сиріт, дітей, що позбавлені батьківського піклування, а також дітей з фізичними та/або інтелектуальними порушеннями у разі утворення на базі будинку дитини центру медичної реабілітації та паліативної допомоги дітям; закладів служби крові, медико-соціальних експертних комісій; на фінансування оглядів водіїв з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції; на забезпечення дітей до трьох років, хворих на біотинідазну недостатність, галактоземію I типу, глютарову ацидурію I типу, глютарову ацидурію II типу, дефіцит середньоланцюгової ацил-КоА-дегідрогенази (MCAD), дефіцит довголанцюгової гідроксиацил-КоА-дегідрогенази (LCHAD), дефіцит дуже довголанцюгової ацил-КоА-дегідрогенази (VLCAD), дефіцит трифункціонального білка, дефіцит HMG-ліази; ізовалеріанову ацидурію, лейциноз (хвороба «кленового сиропу»). Таким дітям за рахунок державного бюджету фінансується відповідний медичний нагляд та лікувальні препарати [6].

Крім того, у 2023 р. відповідно до Порядку та умов надання у 2023 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я перелік поточних видатків закладів охорони здоров'я, на фінансування яких спрямовується субвенція, розширено положенням аб. 5 пп. 1 п. 1: з 27.06.2023 р. кошти субвенції можуть бути спрямовані також на оплату поточних видатків бюро судово-медичної експертизи. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів №78 «Деякі питання надання у 2023 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я» передбачено збільшення обсягу видатків за бюджетною програмою 2311500 «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я» у сумі 287257,6 тис. гривень [6].

Згідно з положеннями Бюджетного кодексу України, витрати на охорону здоров'я мають включати витрати, що фінансуються з окремих місцевих бюджетів. Для обласних бюджетів, згідно з ч. 2 ст. 103-6 Кодексу, обсяги додаткової дотації на утримання закладів освіти та охорони здоров'я, переданих з державного бюджету, мають бути затверджені законом про Державний бюджет України. Однак, виникає питання щодо визначення обсягів дотації для бюджетів сільських, селищних та міських територіальних громад. Згідно з ч. 5 ст. 103-6 Кодексу, механізм розподілу додаткової дотації між місцевими бюджетами має свої особливості. Конкретний розподіл здійснюється обласними державними адміністраціями за погодженням з Кабінетом Міністрів України, а остаточне рішення про розподіл обсягів дотації затверджується рішенням про обласний бюджет [7]. Таким чином, обсяги додаткової дотації для обласних бюджетів фіксуються у законі про Державний бюджет України, проте ці кошти не можуть бути використані обласними бюджетами у повному обсязі. Здійснюється їх розподіл між місцевими бюджетами на підставі рішення про обласний бюджет. Важливо зазначити, що існуючий механізм розподілу зазначеної дотації між місцевими бюджетами створює умови для зловживань на рівні областей.

Всеукраїнська Асоціація ОТГ напрацювала пропозиції до Проекту Державного бюджету України на 2024 рік в частині показників місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів. Проектом пропонується внести зміни до ч. 5 ст. 103-6 Бюджетного кодексу України, змінивши чинне положення щодо розподілу додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я в частині зміни механізму її розподілу на рівні обласних державних адміністрацій [8].

Державна політика щодо фінансової підтримки медичної галузі тривалий час характеризувалась певною непослідовністю. Про це, зокрема, свідчить факт одночасного надання субвенцій до місцевих бюджетів, спрямованих на покриття аналогічних видатків. Так, медична субвенція була одним з джерел фінансування сфери охорони здоров'я до 2020 року включно, при цьому додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я була складовою дохідної частини місцевих бюджетів з 2018 року. Тобто у 2018-2020 рр. місцеві бюджети отримували і медичну субвенцію, і додаткову дотацію на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я. При цьому призначення коштів зазначених субвенцій частково збігалось. Згідно з ст. 103-4 медична субвенція спрямовувалась на видатки місцевих бюджетів на охорону здоров'я і використовувалась закладами охорони здоров'я на оплату поточних видатків (за потреби – на здійснення заходів з оптимізації мережі закладів охорони здоров'я, на капітальні видатки закладів охорони здоров'я). При цьому у 2021 р. п. 1. ст. 103-4, на відміну від першої його редакції, вже містив виняток щодо неможливості спрямування коштів субвенції на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. Наведене пов'язано з закріпленням у п. 2 ст. 103-6 Бюджетного кодексу України додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я, яка відповідно спрямовувалась на

видатки закладів охорони здоров'я, на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. Отже, видатки місцевих бюджетів у 2018-2021 рр. на утримання закладів охорони здоров'я одночасно забезпечувались за рахунок двох субвенцій [5, 7, 9].

За офіційними даними Міністерства фінансів України у 2023 році видатки на охорону здоров'я в цілому становлять 206,8 млрд гривень, в тому числі видатки державного бюджету разом з трансфертами – 176,1 млрд гривень, що на 3,95 і 5,93 відсотків відповідно менше за показники попереднього року. Так, у 2022 році видатки на охорону здоров'я становили 215,3 млрд грн, у тому числі видатки державного бюджету разом з трансфертами – 187,2 млрд грн. Натомість у 2021 році на охорону здоров'я було закладено 157,5 млрд грн – 3,5% від ВВП [10, 11].

Згідно з Додатком 6 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» заплановане надання таких міжбюджетних трансфертів на фінансування сфери охорони здоров'я: додаткова дотація на утримання закладів освіти й охорони здоров'я (2950,0 млн грн), субвенція на здійснення підтримки окремих закладів і заходів у системі охорони здоров'я (1571,1 млн грн), субвенції з загального фонду державного бюджету на проєкт «Поліпшення охорони здоров'я на службі в людей» (463,3 млн грн). Варто зауважити, що надання зазначених міжбюджетних трансфертів може здійснюватись як з загального, так і зі спеціального фонду Державного бюджету України. Так, Додатком 3 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» у межах розподілу видатків Державного бюджету України передбачено субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на реформування регіональних систем охорони здоров'я для здійснення заходів з виконання спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проєкту «Поліпшення охорони здоров'я на службі в людей». Субвенція надається зі спеціального фонду державного бюджету у розмірі 463 346,5 грн. Водночас Додатком 8 до наведеного Закону серед переліку кредитів (позик), що залучаються державою до спеціального фонду Державного бюджету України на 2023 рік від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів передбачено, що за Проєктом «Поліпшення охорони здоров'я на службі в людей» (кредитор – Міжнародний банк реконструкції та розвитку) більша частину обсягів залучених кредитних коштів (позики) припадає саме на згадану вище субвенцію [12].

На особливу увагу заслуговує питання надання фінансової підтримки місцевим бюджетам у період пандемії. У зв'язку з пандемією гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, і змінами до законодавства, включаючи бюджетне, у 2020 році було б доцільним прийняти рішення про включення субвенції на забезпечення медичних заходів, окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру. Однак, для боротьби з хворобою та її наслідками, кошти надходили до місцевих бюджетів через спеціально створений Фонд боротьби з COVID-19. Рішення про виділення коштів із фонду (у разі потреби з відкриттям нових бюджетних програм, включаючи трансферти місцевим бюджетам) приймалися Кабінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету. Така ситуація не була сприятливою для регіонів в особливо гострі періоди пандемії, адже фактично фінансування за рахунок коштів Фонду і відкриття нових бюджетних програм на момент прийняття рішення було лише передбачуваною можливістю. Так, значну частину коштів Фонду було витрачено на соціальні програми та ремонт доріг [13]. У випадку ж із згаданою вище субвенцією існували чітко прописані критерії, з урахуванням яких розраховується кінцевий обсяг грошових коштів, що надаються з державного бюджету місцевим. Отже, фінансування за рахунок цільового трансферту у цьому випадку вбачається більш доцільним, адже у випадку нецільового використання субвенції кошти мають має бути повернуті до державного бюджету.

Традиційно, законодавство держави передбачало надання додаткової дотації місцевим бюджетам для надання компенсації втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою. Зазначена дотація має забезпечувати надання суспільних послуг, у тому числі медичних, на належному рівні. Проте попри задекларованість на 2020 рік додаткової дотації на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою у 2020 році, внаслідок внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», з'явилася виняткова ситуація щодо додаткової дотації місцевим бюджетам з державного бюджету. Ця дотація мала компенсувати втрати доходів місцевих бюджетів, що виникли внаслідок надання державою податкових пільг, як передбачено Законом України від 17 березня 2020 року № 533-IX «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)». Ця додаткова дотація не надавалася згідно зі ст. 103 Бюджетного кодексу України, але була встановлена виключно для 2020 року як виняток. Вона була спрямована на підтримку місцевих бюджетів, щоб уникнути негативних наслідків, спричинених втратою доходів через надані податкові пільги у зв'язку з пандемією коронавірусної хвороби (COVID-19) [14].

Довідником № 113/1 податкових пільг, що є втратами доходів бюджету станом на 25.01.2023, встановлено такі пільги у галузі охорони здоров'я: звільнення від сплати земельного податку закладів охорони здоров'я, які повністю утримуються за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів; санаторно-курортних та оздоровчих закладів громадських об'єднань осіб з інвалідністю, реабілітаційних установ громадських

об'єднань осіб з інвалідністю; державних та комунальних дитячих санаторно-курортних закладів та закладів оздоровлення і відпочинку, а також дитячих санаторно-курортних та оздоровчих заклади України, які знаходяться на балансі підприємств, установ та організацій, які є неприбутковими і внесені контролюючим органом до Реєстру неприбуткових установ та організацій; державних та комунальних центрів олімпійської підготовки, шкіл вищої спортивної майстерності, центрів фізичного здоров'я населення, центрів з розвитку фізичної культури і спорту осіб з інвалідністю, дитячо-юнацьких спортивних шкіл, а також центрів олімпійської підготовки, шкіл вищої спортивної майстерності, дитячо-юнацьких спортивних шкіл і спортивних споруд всеукраїнських фізкультурно-спортивних товариств, їх місцевих осередків та відокремлених підрозділів, що є неприбутковими та включені до Реєстру неприбуткових установ та організацій, за земельні ділянки, на яких розміщені їх спортивні споруди; звільнення від оподаткування операцій з постачання послуг з охорони здоров'я закладами охорони здоров'я, що мають ліцензію на постачання таких послуг, а також постачання послуг реабілітаційними установами для осіб з інвалідністю та дітей з інвалідністю, що мають ліцензію на постачання таких послуг відповідно до законодавства, крім послуг, вказаних в підпунктах «а»-«о» пп. 197.1.5 п. 197.1 ст. 197 Податкового кодексу України; звільнення від оподаткування операцій з постачання реабілітаційних послуг осіб з інвалідністю, дітям з інвалідністю, а також постачання путівок на санаторно-курортне лікування, оздоровлення та відпочинок на території України фізичних осіб віком до 18 років, осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інші [15]. Ст. 103 Бюджетного кодексу передбачено, що надання державою податкових пільг, що зменшують доходи місцевих бюджетів, повинно супроводжуватися наданням відповідного міжбюджетного трансферту – додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам для компенсації зазначених втрат доходів. Проте аналіз додатків до Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» свідчить, що відповідної компенсації місцевим бюджетам, що зазнали втрат, за рахунок додаткової дотації з Державного бюджету України передбачено не було [3, 12].

Згідно з Додатком 6 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» заплановане надання таких міжбюджетних трансфертів на фінансування сфери охорони здоров'я: додаткова дотація на утримання закладів освіти й охорони здоров'я (2950,0 млн грн), субвенція на здійснення підтримки окремих закладів і заходів у системі охорони здоров'я (1571,1 млн грн), субвенції з загального фонду державного бюджету на проєкт «Поліпшення охорони здоров'я на службі в людей» (463,3 млн грн). Згідно з Додатком 3 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» у межах розподілу видатків Державного бюджету України передбачено субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на реформування регіональних систем охорони здоров'я для здійснення заходів з виконання спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проєкту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей». Субвенція надається зі спеціального фонду державного бюджету у розмірі 463 346,5 тис. грн. Водночас Додатком 8 до наведеного Закону серед переліку кредитів (позик), що залучаються державою до спеціального фонду Державного бюджету України на 2023 рік від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів передбачено, що за Проєктом «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» (кредитор - Міжнародний банк реконструкції та розвитку) більша частину обсягів залучених кредитних коштів (позики) припадає саме на згадану вище субвенцію [12]. Акцентуємо увагу на тому, що у випадку залучення кредитних коштів на фінансування доходів місцевих бюджетів за рахунок міжбюджетних трансфертів, в рамках окремого дослідження потребує уваги питання джерел повернення таких коштів.

Сучасний стан фінансування системи охорони здоров'я, на наше переконання, не забезпечує потреби громадян у належному забезпеченні охорони здоров'я у повному обсязі зважаючи на відсутність компенсації податкових пільг за рахунок відповідних міжбюджетних трансфертів, а також залучення кредитних коштів для надання субвенцій. Однак, слід зазначити, що в межах існуючої системи розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів державою, зазвичай, забезпечується перерахування міжбюджетних трансфертів обласним бюджетам 100% від передбачених розписом асигнувань. Отже, фактично держава бере на себе лише ті зобов'язання, які можуть бути реально виконані.

Оцінюючи позитивні зміни державного фінансування галузі охорони здоров'я, варто зазначити, що факт надання міжбюджетних трансфертів в галузі охорони здоров'я безумовно посилює відповідальність головного розпорядника бюджетних коштів. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів від 10 березня 2022 року № 216 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення безперервного професійного розвитку працівників сфери охорони здоров'я на 2023 рік» головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальним виконавцем бюджетної програми є Міністерство охорони здоров'я України [16], надання міжбюджетних трансфертів на фінансування медичної сфери прискорює та поліпшує його взаємодію з органами місцевого самоврядування.

Однак, незважаючи на загальну позитивну тенденцію до збільшення кількості міжбюджетних трансфертів і щорічного зростання обсягу коштів (за винятком 2022-2023 рр.), що надаються з Державного бюджету України на фінансування сфери охорони здоров'я, варто зауважити, що більше потреби місцевих бюджетів у належному забезпеченні медичної галузі не фінансуються у повному обсязі. Про це, зокрема, свідчить відсутність компенсації втрат доходів місцевих бюджетів за рахунок відповідних додаткових

дотацій, недосконалий механізм розподілу обсягів додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я, що зумовлює невідповідність наданих бюджетних коштів реальним потребам місцевих бюджетів.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Міжбюджетні трансферти дозволяють зменшити фінансову нерівність між регіонами та забезпечити однаковий доступ до публічних послуг, у тому числі медичних, для всіх громадян. Особливо важливою для надання послуг у галузі охорони здоров'я на належному рівні є державна фінансова підтримка територіальних громад, що не мають достатньо власних ресурсів, за рахунок міжбюджетних трансфертів. Система міжбюджетних трансфертів на забезпечення сфери охорони здоров'я сьогодні не є остаточно сформованою зважаючи на постійні зміни суспільних відносин, що підлягають регулюванню. Так, децентралізація, медична реформа, пандемія, війна обумовили необхідність перегляду існуючих міжбюджетних трансфертів та принципів їх надання. Специфікою міжбюджетних відносин на фінансування охорони здоров'я в Україні є їх відносна динамічність, тенденція до збільшення номінальних обсягів міжбюджетних трансфертів, потреба у постійному внесенні змін до актів бюджетного законодавства (внесення оплати поточних видатків бюро судово-медичної експертизи до переліку сфер надання субвенції субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я, запровадження на наступний бюджетний рік додаткових дотацій на доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг відповідно до Довідника податкових пільг, що є втратами доходів бюджету та ін). У випадках необхідності фінансування непередбачуваних витрат місцевих бюджетів на сферу охорони здоров'я вбачається за доцільне здійснювати фінансування бюджетних витрат за рахунок коштів цільових трансфертів зважаючи на негативний досвід використання не за призначенням коштів зі спеціально створеного Фонду у період пандемії коронавірусної хвороби. У разі ж нецільового використання коштів субвенції, спрямованої на покриття запланованих витрат, кошти мають бути повернуті до державного бюджету, що є додатковою гарантією використання коштів за призначенням. За результатами аналізу чинного бюджетного законодавства пропонується внести зміни до ч. 5 ст. 103-6 Бюджетного кодексу України щодо розподілу додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я в частині удосконалення механізму її розподілу на рівні обласних державних адміністрацій.

Список використаних джерел

1. Василик О.Д., Павлюк К.В. Бюджетна система України. Київ: Центр навчальної літератури, 2004. С. 170–176.
2. Ukraine: civilian casualty update 8 May 2023. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. URL: <https://www.ohchr.org/en/news/2023/05/ukraine-civilian-casualty-update-8-may-2023>. (дата звернення: 11.02.2023).
3. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI : станом на 6.03.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
4. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI : станом на 01.01.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20160101> (дата звернення: 11.02.2023).
5. Про Державний бюджет України на 2021 рік : Закон України від 15.12.2020 р. № 1082-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text> (дата звернення: 30.02.2023).
6. Деякі питання надання у 2023 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2023 р. № 78 : станом на 29 черв. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/78-2023-p#Text> (дата звернення: 30.02.2023).
7. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI : станом на 01.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20210101> (дата звернення: 10.02.2023)
8. Пропозиції щодо проекту Державного бюджету України на 2024 рік в частині показників місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів № 115/23 від 02.05.2023 р.: Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація об'єднаних територіальних громад». URL: https://hromady.org/wp-content/uploads/2023/05/115-23_%D0%94%D0%91%D0%A3-2024_%D0%9C%D1%96%D0%BD%D1%84%D1%96%D0%BD.pdf (дата звернення: 15.02.2023)
9. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI : станом на 01.01.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20180101> (дата звернення: 21.02.2023)
10. *Бюджет-2023: На фінансування охорони здоров'я передбачено 207 млрд гривень. Міністерство фінансів України:* веб-сайт. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/biudzheth-2023_na_finansuvannia_okhoroni_zdorovia_peredbacheno_207_mlrd_griven-3804 (дата звернення: 28.02.2023).
11. *Бюджет-2023: На фінансування охорони здоров'я передбачено 207 млрд гривень. Міністерство фінансів України:* веб-сайт. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/biudzheth-2023_na_finansuvannia_okhoroni_zdorovia_peredbacheno_207_mlrd_griven-3804 (дата звернення: 28.02.2023).

12. Про Державний бюджет України на 2023 рік : Закон України від 03.11.2022 р. № № 2710-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text> (дата звернення: 30.02.2023).

13. Відповідь на запит О. Гуменюка від 23. 07. 2020 р. : Міністерство фінансів України. URL: <https://statewatch.org.ua/publications/u-fondi-po-borot-bi-z-covid-19-zalyshylos-3-mil-iardy-hryven-abo-5/>. (дата звернення 12.02.2023).

14. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»: Закон України від 13.04.2020 р. № 553-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20#Text> (дата звернення 01. 02. 2023).

15. Довідник № 113/1 податкових пільг, що є втратами доходів бюджету станом на 25.01.2023 від 25.01.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1131912-23#Text> (дата звернення: 27.02.2023).

16. Деякі питання надання у 2023 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2023 р. № 78 : станом на 29 черв. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/78-2023-p#Text> (дата звернення: 30.02.2023).