
ФІНАНСИ. БАНКІВСЬКА СПРАВА

УДК 336.132.11

Н. Б. Косаревич, к.е.н.

МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ ЯК ІНСТРУМЕНТ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Анотація. Автором проаналізовано економічну природу, сутність та економіко-правове забезпечення міжбюджетних відносин як фактора бюджетної та фінансової стабільності територіальних громад в Україні. Особлива увага приділена дослідженню міжбюджетних відносин в умовах реформування економіки, видаткам і принципам їх розмежування.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, доходи і видатки місцевих бюджетів, трансферти, дотація, субвенція.

Н. Б. Косаревич, к.э.н.

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация. Автором проанализированы экономическая природа, сущность и экономико-правовое обеспечение межбюджетных отношений как фактора бюджетной и финансовой стабильности территориальных общин в Украине. Особое внимание уделено исследованию межбюджетных отношений в условиях реформирования экономики, расходам и принципам их разграничения.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, доходы и расходы местных бюджетов, трансферты, дотация, субвенция.

N. B. Kosarevych, candidate of economic sciences

INTERGOVERNMENTAL RELATIONS AS A TOOL OF BUDGET REGULATION

Abstract. The economic nature, the essence and the economic and legal framework for intergovernmental relations as a factor of budgetary and financial sustainability of local communities in Ukraine are analyzed. Particular attention is paid to the study of intergovernmental relations under conditions of economic reforms, expenditure and principles of delimitation.

Keywords: intergovernmental relations, the income and expenditures of local budgets, transfers, subsidies, subventions.

Постановка питання. На сучасному етапі розвитку економічних процесів Україна як держава, що прямує демократичним шляхом розвитку, повинна чітко визначитися з усіма сторонами функціонування бюджетів усіх рівнів, їхніми взаємовідносинами і реалізацією бюджетного процесу на відповідній території. Важливість вивчення та розвитку міжбюджетних відносин підкреслюється ще й гострою проблемою пошуку форм і методів зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, необхідністю вдосконалення організації бюджетних відносин і зростання ефективності функціонування фінансів місцевих органів влади.

Практика свідчить про необхідність удосконалення формування ефективної бюджетної політики як ключової умови досягнення реальної фінансової стабільності в країні, забезпечення стійкого економічного зростання та необхідних доходів для всіх ланок бюджетної системи. Потребують уточнення цілі, завдання та напрями подальшого реформування міжбюджетних відносин, особливо в частині правового регулювання центральною владою взаємовідносин державного бюджету і місцевих бюджетів, розподілу функцій, відповідальності між центральними та місцевими органами

ФІНАНСИ. БАНКІВСЬКА СПРАВА

виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, розподілу доходів між державним бюджетом і місцевими бюджетами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Взаємовідносини бюджетів різних рівнів досить широко висвітлюються у вітчизняній та зарубіжній літературі. Такі ключові наукові положення, як оптимізація організації міжбюджетних відносин досліджувалися у працях вчених В. Лебедєва, І. Озерова, М. Сірінова, Е. Селігманова, В. Твердохлебова.

Важливим підґрунтям теоретичних засад міжбюджетних відносин стали дослідження сучасних учених В. Федосова, С. Огородника, С. Юрія, Д. Полозенка, Й. Бескида, В. Опаріна та інших.

Систему міжбюджетних відносин протягом всього періоду незалежності України та висвітлення її реформування прослідковуємо у працях А. Буряченка, В. Кравченка, І. Лук'яненко, І. Луніної, Ц. Огня, І. Чугунова, а в контексті вивчення досвіду бюджетних систем розвинутих країн – Ю. Беляєва, В. Зайчикової, А. Крисоватого, С. Слухая та інших.

Виклад основного матеріалу. Існування міжбюджетних відносин об'єктивно зумовлене суспільною потребою у перерозподілі бюджетних ресурсів від бюджетів економічно і соціально розвинутих адміністративно-територіальних одиниць на користь бюджетів тих регіонів, які менше забезпечені, або більше потребують на певний час коштів.

Суспільна потреба перерозподілу бюджетних ресурсів між рівнями бюджетної системи для забезпечення фінансування гарантованого Конституцією України рівня задоволення суспільних потреб мешканців різних регіонів, зумовлена, на думку І. Волохової [1], "дією наступних факторів:

1) фіскальна незбалансованість, яка виникає через статичний і динамічний дисбаланс. Статичний дисбаланс – це перевищення обсягу обов'язкових видатків місцевої влади над її закріпленими доходами. Динамічний дисбаланс – швидші темпи зростання розмірів видаткової частини, ніж доходної;

2) необхідність відшкодування видатків, пов'язаних з делегуванням повноважень вищого рівня влади нижчому, і навпаки;

3) потреба фінансової допомоги при виникненні надзвичайних ситуацій в окремих регіонах країни;

4) виконання інвестиційних проектів за рахунок бюджетних коштів."

Питання міжбюджетних відносин тісно пов'язані з питаннями централізації і децентралізації повноважень органів влади у сфері бюджету. Зокрема, процес децентралізації державної влади має супроводжуватися передачею частини керівних повноважень по вертикалі управління, розширенням самостійності місцевих органів влади у розв'язанні проблем соціально-економічного розвитку території. У результаті даного процесу формується система органів управління потоками бюджетних ресурсів, до компетенції яких належить право вирішувати питання щодо їх розмірів, напрямів, термінів, механізмів використання. Взаємозв'язок органів влади та управління виявляється в необхідності фінансувати єдині суспільні потреби, у кількісному та якісному розмежуванні бюджетних ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями і по вертикалі державного управління [2].

Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень [3]. Сутність міжбюджетних відносин полягає у забезпеченні державою необхідними фінансовими ресурсами бюджетів, які цього потребують. У цьому процесі задіяні, з одного боку, – держава, а з іншого – територіальна громада, бюджет якої виступає одержувачем фінансової допомоги, яка необхідна для забезпечення виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

Визначальним є розмежування видатків між рівнями бюджетів, а також визначення доходних джерел, за рахунок яких буде здійснюватися фінансування з бюджету. Види видатків поділяються на такі групи:

1) перша група – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і які розташовані найближче до споживачів;

ФІНАНСИ. БАНКІВСЬКА СПРАВА

2) друга група – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України;

3) третя група – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України [3].

Видатки першої групи здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст, другої – з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів, третьої – з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів.

Зазначене тісно пов'язується з принципом субсидіарності як одним із принципів бюджетної системи, який означає те, що видатки розподіляються між державним та місцевими бюджетами, виходячи з необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача.

Застосування міжбюджетних відносин відповідає й іншому принципу бюджетної системи – збалансованість бюджетів, суть якого зводиться до того, що повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний період. Реалізація цього принципу, серед іншого, можлива шляхом передачі частини видатків держави для їх ефективнішого виконання місцевим бюджетам (фінансування загальноосвітніх шкіл, дитячих садочків, обласних, районних лікарень, будинків-інтернатів, дитячо-юнацьких спортивних шкіл, філармоній, клубів та інші). При цьому здійснюється передача відповідного фінансового ресурсу на їх забезпечення.

На сьогодні Бюджетний кодекс зобов'язує затверджувати усі місцеві бюджети без утворення дефіциту по загальному фонду. Як пам'ятаємо, Закон про бюджетну систему України також визначав дефіцит бюджету необхідною умовою фінансово-бюджетної політики, проте відповідальність за утворення бюджетного дефіциту при затвердженні місцевих бюджетів покладав на місцеві ради [4]. З цього й випливали ті проблемні питання щодо фінансування соціальних статей бюджету (заробітна плата, енергоносії та ін.) до 2001 року, оскільки незабезпечення доходними джерелами видаткових повноважень зумовлювало тотальне недофінансування бюджетів. Підтвердженням цьому є факт, що заборгованість із заробітної плати працівникам бюджетних установ, які фінансувалися з місцевих бюджетів, у 2000 році становила понад шість місячних фондів оплати праці, а це означало на той час, що працівникам не виплачували зароблені гроші більш ніж по півроку.

Вищезгадані принципи бюджетної системи перегукуються з одним з основних фінансових положень Європейської хартії місцевого самоврядування, а саме: "Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом. Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону" [5].

Тобто держава певним чином гарантує фінансування частини видатків місцевих бюджетів у вигляді міжбюджетних трансфертів – коштів, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету іншому.

Міжбюджетні відносини відіграють важливу роль у формуванні місцевих бюджетів. Адже за рахунок коштів, які передаються з державного бюджету місцевим бюджетам, фінансується основна частина видатків бюджету. Дані про частку трансфертів у зведених бюджетах областей по Україні наведено в таблиці 1.

Таблиця 1

Частка трансфертів у видатках бюджету, %

Області України з населенням	Питома вага у видатках бюджету	
	усіх трансфертів	субвенцій
до 1 млн осіб	57,9	18,7
від 1 до 1,5 млн осіб	52,5	19,2
від 1,5 до 2 млн осіб	44,1	18,0
понад 2 млн осіб	36,9	18,4

Джерело: розраховано автором на підставі розрахункових показників міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам Міністерства фінансів України

ФІНАНСИ. БАНКІВСЬКА СПРАВА

Як видно з наведених даних, частка трансфертів є найвищою у малонаселених областях та поступово зменшується і є найнижчою у густонаселених областях. А це, насамперед, Донецька, Луганська, Харківська, Дніпропетровська області, які мають достатній промисловий потенціал для розвитку та можливості забезпечення фінансової достатності передусім міст, які знаходяться на їхній території.

Міжбюджетні трансферти, які є засобом регулювання міжбюджетних відносин, поділяються на такі види:

- дотація вирівнювання;
- субвенція;
- кошти, які передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів;
- додаткові дотації.

Звичайно, цей перелік не є вичерпним, і в процесі виконання бюджету застосовуються також інші види трансфертів: додаткова дотація на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів, субвенції на виконання інвестиційних проектів, інші субвенції, субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування.

Система трансфертів ставить собі за мету забезпечення стабільного та прозорого механізму фінансування для перерозподілу бюджетних ресурсів у межах країни, таким чином вирівнюючи заможніші і бідніші регіони. При цьому це має бути зроблено у спосіб, який стимулюватиме ефективну бюджетну політику. Зазначеного можна досягти, якщо результативність розрахунків даватиме відносно однакові показники забезпеченості бюджетів різних регіонів, тобто бюджетне вирівнювання місцевих бюджетів має бути таким, щоб кожен орган місцевого самоврядування міг забезпечувати доцільний порівняльний рівень суспільних послуг у розрахунку на душу населення при доцільно порівнюваному рівні оподаткування.

Найбільш поширеним і розвиненим у сфері відносин між бюджетами є надання дотації вирівнювання з державного бюджету. Цей трансферт надається на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує, і у 2013 році в середньому по Україні складає 43,0 відсотка у видатках бюджету. Цей показник коливається від 17,9 відсотка у Дніпропетровській області до 73,6 відсотка у Закарпатській області.

Великим позитивом міжбюджетної реформи в Україні є перехід на фінансування з державного бюджету соціально-значимих видатків за рахунок цільових субвенцій (субвенції – міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції) [3]. Це, перш за все, стосується субвенції на виплату допомоги сім'ям з дітьми, на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату комунальних послуг та інші. Тобто держава, приймаючи рішення про надання таких субвенцій, гарантує, що ці кошти дійсно будуть перераховані кінцевому одержувачу, оскільки своєчасність перерахування їх жорстко контролюється Урядом. На сьогодні такі видатки фінансуються в повному обсязі відповідно до нарахованих сум.

Питома вага соціальних субвенцій у місцевих бюджетах досить значна і сягає в середньому по Україні майже 30 відсотків.

Вагому роль у розвитку міжбюджетних відносин на рівні місцевих бюджетів відіграють субвенції, які передаються між місцевими бюджетами. Вони свідчать про розвиток взаємовідносин між різними рівнями влади та мобільність і оперативність у прийнятті управлінських рішень. З кожним роком поширюється практика надання таких трансфертів. Проаналізуємо структуру трансфертів, які надаються між місцевими бюджетами. Зокрема, у 2009 році обсяги субвенцій між місцевими бюджетами Івано-Франківської області склали 81,9 млн грн, у 2012 році – 110,0 млн грн, що в питомій вазі до усіх субвенцій складає 5,5 відсотків. Для порівняння – питома вага власних доходів місцевих бюджетів, які використовуються на забезпечення власних повноважень, складає 3-4 відсотка у доходах загального фонду (без урахування трансфертів). Зростання обсягів таких субвенцій свідчить про розвиток міжбюджетних відносин та практики управління фінансовими ресурсами територіальних громад та прояву свідомості у незалежності та самос-

ФІНАНСИ. БАНКІВСЬКА СПРАВА

тійності здійснення місцевим громадами політики місцевих фінансів. Адже об'єднуючи ресурс для якоїсь спільної справи, територіальні громади стають у деякій мірі незалежними від державного та обласного бюджетів, які певним чином впливають на бюджети нижчого рівня.

Таким чином, інструмент бюджетного регулювання у формі міжбюджетних відносин, як спосіб збалансування потреб у фінансових ресурсах органів влади різних рівнів і можливостей їх поповнення, потребує детального вивчення. Попри те, що бюджетна система України сьогодні набула своєї завершеності як система незалежної держави, окремі її елементи потребують подальшого удосконалення і розвитку. Особливої актуальності набувають міжбюджетні відносини на рівні району. Логічним є й те, що акценти досліджень будуть спрямовані на підвищення ролі місцевих податків і зборів шляхом розширення та удосконалення їхнього видового складу, удосконалення розмежування видатків між рівнями бюджетів, а також запровадження ефективних методів формульного розрахунку міжбюджетних трансфертів.

Висновки. Систему міжбюджетних відносин слід визначати виходячи з політики соціально-економічного розвитку того чи іншого регіону, прив'язавши її до стратегії соціально-економічного розвитку території та запровадивши відповідні механізми активізації регіональної економічної політики. Зокрема, суттєвим підґрунтям у реформах даного напрямку може стати напрацювання чітких пріоритетів розвитку регіонів, які в останні роки все частіше практикують приймання відповідних стратегій розвитку міст чи цілих районів.

Водночас для реалізації органами місцевого самоврядування повноважень, за які вони відповідають, зміна існуючих норм міжбюджетного регулювання мала б відбуватися за обов'язкової умови підвищення зацікавленості бюджетів усіх рівнів у нарощуванні їх доходної бази та забезпечення фінансових гарантій органам місцевого самоврядування щодо фінансування делегованих державою бюджетних повноважень.

Література

1. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / І. С. Волохова, Одеський державний економічний університет (ОДЕУ). – Одеса : Атлант, 2010. – 234 с.
2. Буряченко А. Є. Бюджетне вирівнювання в реалізації регіональної політики держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.04.01 "Фінанси, грошовий обіг і кредит" / А. Є. Буряченко; Київ. нац. екон. ун-т. - К., 2001. - 20 с.
3. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI / Верховна Рада України // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 151.
4. Про бюджетну систему України : Закон України від 05.12.1990 р. № 512-XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада УРСР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/512-12/print1361859803522434>.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
6. Конституція України / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст.141.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25. – С. 20.
8. Уманців Ю. Механізм економічної політики : навч. посіб. / Ю. Уманців, О. Міняйло, В. Косик ; Головне упр. держ. служби України. - Івано-Франківськ : Місто НВ, 2010. - 434 с.
9. Чугунов І. Я. Теоретичні засади розвитку бюджетних відносин / І. Я. Чугунов // Вісник КНТЕУ. – 2011. – № 4. – С. 13–22.
10. Шишко О. В. Напрями розвитку системи міжбюджетних відносин України в середньостроковій перспективі / О. В. Шишко // Фінанси України. – 2011. - № 7. – С. 51-61.
11. Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів: Постанова від 15.12.2010 р. № 1132 [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1132-2010-%D0%BF/print1360061712200423>
12. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова від 21.07.2006 р. № 1001 / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – С. 36.

References

1. Volokhova I. S. *Mizhbiudzhetni vidnosyny v Ukraini: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku* [The intergovernmental relations in Ukraine: the modern stage and perspective of the development]. Odesa, Atlant Publ., 2010. 234 p.
2. Buriachenko A. Ye. *Biudzhetne vyrivniuvannia v realizatsii rehionalnoi polityky derzhavy*. Avtoreferat dys. kand. ekon. nauk [The budget balance in the realization of the regional policy of state. Ph.D. diss. synop.]. Kyiv, 2001. 20 p.
3. *Biudzhetni kodeks Ukrainy* : Zakon Ukrainy vid 08.07.2010 r. # 2456-VI [The budget codex of Ukraine: The law of Ukraine since 08.07.2010 r. # 2456-VI]. *Uriadovyi kurier – Government Courier*, 2010, no.151.
4. *Pro biudzhetnu systemu Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 05.12.1990 r. # 512-XII* [The budget system of Ukraine: The law of Ukraine since 05.12.1990 r. # 512-XII]. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/512-12/print1361859803522434>. (accessed 3 September 2013).

ФІНАНСИ. БАНКІВСЬКА СПРАВА

5. *Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia* [European Charter of Local Self-Government]. Available at: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036. (accessed 3 September 2013).

6. Konstitutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Supreme Council of Ukraine Report*, 1996, no.30, Art. 141.

7. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. # 280/97-VR [The local self-government in Ukraine: The law of Ukraine since 21.05.1997 r. # 280/97-VR]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official bulletin of Ukraine*, 1997, no. 25, p. 20.

8. Umantsiv Yu., Miniailo O., Kosyk V. *Mekhanizm ekonomichnoi polityky* [The mechanism of the economics policy]. Ivano-Frankivsk, Misto NV Publ., 2010. 434 p.

9. Chuhunov I. Ya. Teoretychni zasady rozvytku biudzhethnykh vidnosyn [The theoretical base of budget development relations]. *Visnyk KNTEU - Bulletin of KNTEU*, 2011, no. 4, pp. 13–22.

10. Shyshko O. V. Napriamy rozvytku systemy mizhbiudzhethnykh vidnosyn Ukrainy v serednostrokovii perspektyvi [The ways of international relations of budget system development in Ukraine in the perspectives]. *Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine*, 2011, no. 7, pp. 51-61.

11. Pro zatverdzhennia Poriadku pererakhuvannia mizhbiudzhethnykh transfertiv: *Postanova vid 15.12.2010 r. # 1132* [The confirmation of the recapitulation of the international budget transfers]. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1132-2010-%D0%BF/print1360061712200423> (accessed 3 September 2013).

12. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na period do 2015 roku : *Postanova vid 21.07.2006 r. # 1001* [The confirmation of the state strategy of regional development till 2015 year: The decision since 21.07.2006 r. # 1001]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official bulletin of Ukraine*, 2006, no. 30, pp. 36.

Надійшла 03.09.2013