

УДК 336.142

**О.А. КУЗЬМЕНКО**, канд. юрид. наук,  
доц., Київський національний університет внут-  
рішніх справ

## **ЗНАЧЕННЯ ОПТИМІЗАЦІЇ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН ДЛЯ ДЕРЖАВИ ТА РЕГІОНІВ (ОРГАНІЗАЦІЙНО- ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)**

*Ключові слова: оптимізація, між бюджетні  
відносини, держава, регіони*

Проблема відносин між центральними та місцевими органами влади у сфері розподілу відповідальності за виконання тих чи інших функцій та їх фінансування постала ще з часів виникнення правової держави наприкінці XVIII – початку XIX століття. Розподіл відповідальності між державою та органами місцевого самоврядування зумовив необхідність їх взаємодії між собою, розподілу функцій, сфер відповідальності, повноважень, а також визначення способів фінансування суспільних потреб.

Питання розвитку міжбюджетних відносин постійно перебувають у центрі уваги дослідників у галузі державного управління, державних фінансів, фінансового права: Л.К. Воронової, Н.Л. Губерської, О.О. Дмитрик, О.Б. Заверухи, І.О. Луїної, О.А. Музики-Стефанчук, А.А. Нечай, В.Д. Тарангула та ін. Разом із цим, науковці переважно висвітлюють стан чинного законодавства, яке регламентує міжбюджетні відносини, а питання концепції подальшої оптимізації міжбюджетних відносин (у нерозривному зв'язку із інтересами регіонів, адміністративно-територіальних одиниць) залишаються малодослідженими.

Тому метою цієї статті є визначення: стану та пріоритетів розвитку міжбюджетних відносин у організаційно-правовому аспекті,

а також значення цих відносин для держави та регіонів. Наукова новизна цієї статті полягає у відображенні пропозиції автора щодо системи конкретних параметрів оптимізації міжбюджетних відносин як обов'язкового елементу їх концептуального організаційно-правового реформування.

В Україні проблема формування міжбюджетних відносин та вибору їх оптимальної моделі виникла разом із проголошенням незалежності, становленням інституту місцевого самоврядування та побудовою нової системи органів державної влади. Цивілізовані міжбюджетні відносини у нашій державі виникли з прийняттям Конституції України, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Бюджетного кодексу України (далі – БК України). Стаття 140 Основного Закону затвердила право територіальних громад – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України, створюючи місцеве самоврядування. Це політичне волевиявлення держави дістало подальше відображення у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Модель міжбюджетних відносин у будь-якій державі базується на існуючому державному та територіальному устрої, тому такі взаємовідносини є також інструментом організацій влади і місцевого самоврядування, розподілу компетенції між “центром” та територіями.

Суб'єктами міжбюджетних відносин в унітарних країнах є центральні органи державної влади та органи місцевого самоврядування. В Україні, крім цих органів, суб'єктом міжбюджетних відносин є ще органи влади Автономної Республіки Крим. Суб'єктами міжбюджетних відносин у федеративних країнах є федеральні органи державної влади, органи державної влади суб'єктів федерації та органи місцевого са-

моврядування. Варто зазначити, що у країнах з федеративним державним устроєм міжбюджетні відносини є більш складними і багаторівневими.

Виходячи з того, органи управління яких рівнів є суб'єктами міжбюджетних відносин, вирізняють вертикальні та горизонтальні міжбюджетні відносини. Вертикальні міжбюджетні відносини виникають між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів. Горизонтальні міжбюджетні відносини – це міжбюджетні відносини між органами місцевого самоврядування одного рівня. Такі міжбюджетні відносини зумовлені необхідністю здійснення у країні фінансового вирівнювання і передачі фінансових ресурсів з одних регіонів іншим з метою забезпечення суспільних послуг на рівні державних мінімальних соціальних стандартів [1].

Необхідно визначити ряд аспектів, обов'язкових для існування міжбюджетних відносин. Зокрема це: 1) розподіл функцій, компетенцій та відповідальності у сфері надання управлінських, державних та громадських послуг, а також здійснення фінансового контролю; 2) виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих повноважень органів виконавчої влади; 3) перерозподіл бюджетних доходів та видатків; 4) розподіл фіскальних повноважень та відповідальність за встановлення відповідних податків, зборів і платежів; 5) здійснення фінансового вирівнювання.

Протягом останніх років відбулися радикальні зміни у системі міжбюджетних відносин, що, передусім, означає широке впровадження принципів підзвітності, ефективності та прозорості державної влади. Кульмінаційним моментом у цих змінах було введення в дію БКУ, часткове впровадження його положень при формуванні закону про державний бюджет на 2001 рік та повне впровадження – у бюджеті 2002 року.

Отже, згідно з БК України, на сьогоднішній день можна вирізнити два рівні управління міжбюджетними відносинами.

Перший рівень встановлює пряме регулювання відносин між державним бюджетом і місцевими бюджетами АРК, областей, районів, міст Києва та Севастополя, міст обласного (республіканського для АРК) значення. Згідно з існуючим на сьогодні адміністративно-територіальним устроєм, це 691 місцевий бюджет.

На другому рівні встановлюються взаємовідносини між районними бюджетами та бюджетами місцевого самоврядування (бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань), а також між бюджетами міст обласного (республіканського АРК) значення, міста Севастополя та бюджетами адміністративно підпорядкованих їм міст, селищ, сіл. Крім того, на цьому рівні регулюються міжбюджетні відносини між бюджетами міст та бюджетами районів у цих містах. Таким чином, процес міжбюджетного регулювання передбачає тісну взаємодію як центральних, так і місцевих органів законодавчої та виконавчої влади, які наділені бюджетними повноваженнями [2].

З вищевикладеного можна констатувати, що БК України встановив нові засади взаємовідносин державного і місцевого бюджетів та відобразив новий підхід до питань незалежності і самостійності місцевих бюджетів, що полягає у наступному: право законодавчих (представницьких) органів державної влади й органів місцевого самоврядування самостійно здійснювати бюджетний процес відповідно до засад БК України; стимулювання органів місцевого самоврядування до збільшення їх доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; закріплення права за органами державної влади і органами місцевого самоврядування відповідно до БК України визначати напрями витрат за рахунок коштів відповідного бюджету.

Взагалі, розвиток міжбюджетних відносин в Україні можна умовно поділити на два періоди: до прийняття БК України і після його прийняття. До прийняття БК України системи міжбюджетних відносин як такої практично не існувало, оскільки не було законодавчої бази для її побудови. У Законі України “Про бюджетну систему України” міжбюджетні відносини не були визначені, а сама бюджетна система розглядалася як простий перелік бюджетів – державного, республіканського бюджету АРК та місцевих бюджетів. Такий підхід призводив до застосування “ручного” управління міжбюджетними відносинами. Формально Кабінет Міністрів України повинен був подавати на затвердження Верховній Раді України техніко-економічні обґрунтування відрахувань, дотацій і субвенцій до місцевих бюджетів. Основою для визначення обсягів трансфертів слугували статистичні дані про економічний, соціальний, природний та екологічний стан адміністративно-територіальних одиниць, а також інформація про урядові та регіональні програми подолання регіональних диспропорцій. Однак реально формування місцевих бюджетів здійснювалося за принципом “освоєння фондів” і залежало від кількості бюджетних установ на території адміністративно-територіальної одиниці.

Головними позитивними здобутками у сфері міжбюджетних відносин після прийняття БК України стали:

1) запровадження формульної системи розрахунку міжбюджетних трансфертів, що стало наслідком незалежності міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного) від рівня фактичного виконання доходів та видатків місцевих бюджетів у наступному бюджетному році;

2) визначення відповідних джерел, у рамках яких органам місцевого самоврядування надано реальну можливість фінансувати власні видаткові повноваження;

3) поява стимулу у місцевих органах влади до пошуку додаткових можливостей наповнення місцевих бюджетів, економії ресурсів, реалізації соціальних регіональних програм;

4) модифікація механізму здійснення видатків за рахунок коштів субвенцій (більшість субвенцій місцевим бюджетам фінансуються за рахунок загального фонду, що разом із статусом захищеної статті бюджету дає достатні підстави для впевненості у повному фінансуванні відповідних бюджетних призначень);

5) поділ доходів та видатків місцевих бюджетів на ті, що враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Як стверджує І. Дробот, високої ефективності системи місцевого самоврядування можна досягнути тоді, коли виконуватиметься необхідна і достатня умова його гарантування [3]. Вважаємо, що у контексті ролі і значення міжбюджетних відносин для системи місцевого самоврядування необхідною умовою є якісне оптимальне правове регулювання цих відносин, а достатньою умовою є наявність власних фінансових ресурсів і ефективна збалансована трансфертна політика. Отже, міжбюджетні відносини належать до інструментів гарантування місцевого самоврядування.

Таким чином, в умовах реалізації положень БК України набули подальшого розвитку міжбюджетні відносини. Проте зробити їх ефективнішими лише на основі реформування бюджетної системи, коли міжбюджетні відносини повністю ототожнюються із системою трансфертів, неможливо. Безумовно, бюджети є головним інструментом міжбюджетних відносин, а міжбюджетні трансферти – інструментом їхньої організації, і саме їх система відіграє провідну роль у формуванні ефективної моделі міжбюджетних відносин. Але відносини між бюджетами – це ще не весь обсяг міжбюджетних відносин. Хоч саме таке, буквально, розуміння міжбю-

джетних відносин реалізоване в Україні, оскільки їхнє реформування відбулося з випередженням адміністративно-територіальної реформи [4].

Відповідно до ст.7 БК України, одним із елементів принципу єдності бюджетної системи України є саме єдине регулювання бюджетних відносин [5].

Зрозумілим є той факт, що таке важливе питання, як розподіл грошових потоків між центром і регіонами, не може залишатись осторонь політики, а відтак навколо системи міжбюджетних відносин у нашій країні, яка славиться своєю політичною “строкатістю”, завжди велися і, мабуть, вестимуться політичні ігри.

У цьому контексті варто звернути увагу на основну мету регулювання міжбюджетних відносин, яка полягає в організації раціонального і справедливого розподілу та перерозподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами із застосуванням методів розподілу, встановлених законодавством України.

Отже, об’єктивна необхідність регулювання державою міжбюджетних відносин зумовлена наявністю різних фіскальних дисбалансів, спричинених дією природно-кліматичних, історичних, географічних, соціально-демографічних, економічних та багатьох інших факторів. Конфігурація механізмів регулювання міжбюджетних відносин визначається особливостями територіальної організації влади, бюджетно-податкової системи, ступенем її централізації. Під впливом внутрішніх та зовнішніх факторів міжбюджетні відносини зазнають постійних перетворень і потребують вжиття адекватних коригуючих заходів щодо забезпечення ефективності їх функціонування в умовах, що динамічно змінюються. Цього неможливо досягти без застосування комплексного підходу до вирішення ключових завдань системної трансформації управління господарськими процесами на всіх рівнях. На необхід-

ності активного використання, реформування й удосконалення міжбюджетних відносин наголошується практично в усіх програмних документах, в яких визначаються завдання державної політики у сфері регулювання соціально-економічного розвитку регіонів: Концепції державної регіональної політики, щорічних посланнях Президента України, програмах діяльності Уряду. Разом з цим, названі програми містять дещо несистемні та неконкретизовані (хаотичні) пропозиції з питань оптимізації міжбюджетних відносин. На нашу думку, це в першу чергу пов’язано з відсутністю єдиної концепції реформування міжбюджетних відносин. У цьому сенсі обов’язковим елементом концептуального підходу є визначення та систематизація певних параметрів (критеріїв), за якими можливе узгоджене та цілеспрямоване удосконалення законодавства у названій сфері.

Вважаємо, що на сучасному етапі система міжбюджетних відносин повинна відповідати таким параметрам:

- органи місцевого самоврядування повинні мати право у межах загальнодержавної економічної політики вільно розпоряджатися достатніми власними коштами. Це означає, що уряд повинен не наділяти органи місцевого самоврядування фінансовими ресурсами з бюджетів вищого рівня, а надавати можливість мобілізувати їх шляхом реалізації власних податкових повноважень;

- обсяг фінансових ресурсів має чітко відповідати функціям, передбаченим законами чи Конституцією України. Органи місцевого самоврядування повинні мати фінансові ресурси, які надають їм можливість реалізувати ці функції, тобто здійснювати їх фінансове забезпечення;

- частину фінансових ресурсів місцевих бюджетів належить формувати за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати у межах закону. Місцеві податки і збори у розвинутих країнах є головним дохідним дже-



релом місцевих бюджетів. Зазначений стандарт також передбачає дотримання принципу, згідно з яким органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями встановлювати місцеві податки і збори. Але ці повноваження не є абсолютними, оскільки місцеві податки і збори органами місцевого самоврядування встановлюються у межах закону. У країнах з унітарним державним устроєм такі закони ухвалюються центральною державною владою, у країнах з федеративним устроєм вони приймаються органами державної влади суб'єктів федерації. У більшості країн світу органам місцевого самоврядування надане право у межах закону визначати ставки місцевих податків і зборів самостійно;

– фінансові системи, які формують підґрунтя ресурсів місцевих бюджетів, мають бути достатньо диверсифікованими і мобілізувати наявні ресурси, наскільки це практично можливо відповідно до реального зростання вартості виконуваних місцевою владою завдань. Це значить, що джерела доходів органів місцевого самоврядування мають бути різноманітними і не повинні обмежуватися лише кількома їх видами, адже це може поставити під загрозу виконання місцевих бюджетів у разі зниження будь-якого виду доходів. Місцевий орган влади може потрапити у залежність від надходжень від того чи іншого доходу. Це поставить його у скрутне фінансове становище, оскільки окремі види доходів досить тісно корелюють з економічною ситуацією в країні. За цього доходи місцевих властей повинні зростати, наскільки це можливо, разом із зростанням вартості завдань, які вони виконують. Крім того, місцева влада повинна мати можливість підвищувати власні доходи за рахунок їх диверсифікації. Такі доходи можуть підвищуватися як за рахунок власних доходів, так і за рахунок трансфертів, що надаються з бюджетів вищого рівня або з державного бюджету;

– ефективна бюджетна система передба-

чає захист більш слабких у фінансовому відношенні регіонів і вимагає запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій або вжиття аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести.

Сьогодні, безперечно, стійкість бюджетної системи України багато в чому залежить від характеру міжбюджетних відносин, тому проблема побудови оптимальної системи міжбюджетних відносин у країні є найактуальнішою.

Система міжбюджетних відносин тісно пов'язана з усіма економічними та соціальними процесами, що відбуваються в країні, і впливає на них через систему економічних інтересів регіонів. Цей вплив опосередковується певним механізмом, який відображає напрями, характер та сутність функціонування системи місцевих бюджетів у суспільстві, а тому аспекти реформування міжбюджетних відносин у децентралізованій системі державного управління в Україні слід розглядати саме через дію такого механізму.

Для вирішення цих проблем слід визначитися з оптимальним рівнем децентралізації міжбюджетних відносин. Бюджетна децентралізація передбачає юридично закріплені повноваження органів місцевої влади збільшувати податкові надходження та приймати рішення щодо витрат на свій розсуд, згідно з юридично закріпленими критеріями та в руслі загальної бюджетної стратегії. Очевидно, що політика, яка визначається центральними органами, менше враховує регіональні і місцеві умови при забезпеченні соціальних потреб, ніж політика, що формується органами місцевої влади, які не тільки ближче до проблем регіонів, а й знаходяться під більшим контролем з боку територіальної громади.

Неефективність політики бюджетного вирівнювання ставить питання про необхідність реформування міжбюджетних відносин в Україні на сучасному етапі. Від того, яким

буде співвідношення функцій щодо регіонального розвитку між центральними і місцевими органами влади в Україні, а звідси і розподіл бюджетних коштів між ланками бюджетної системи, залежать якість та швидкість економічного розвитку як у регіонах, так і в країні у цілому.

Враховуючи стратегічні перспективи подальшого регіонального розвитку, основними заходами посилення ролі місцевих бюджетів у вирішенні питань стабілізації регіонального розвитку є, по-перше, розширення переліку закріплених дохідних джерел місцевих бюджетів, а по-друге, зміщення акцентів у трансфертній політиці до зацікавлення бюджетів-донорів передавати кошти з метою стимулювання економічної ініціативи на місцях. Ці заходи повинні прискорити процес побудови бюджетно-фінансової системи відповідно до демократичних принципів існування, з відповідністю фінансових ресурсів для повноважень усіх ланок управління.

Організаційно-правова база міжбюджетних відносин – це, практично, фундамент, на якому вибудовується соціально-економічний розвиток територій і формуються фінансові потоки між центром та органами місцевої виконавчої влади й самоврядування. Механізм міжбюджетних відносин – це не просто адміністративний напрям руху грошей, а законодавчо закріплений розподільчий процес, причому ешелований, який спирається з одного боку, на фінансовоутворювальну податкову систему, з іншого – на державний бюджет, у якому зосереджується переважна частина державних фінансових ресурсів [6].

Таким чином, приходимо до *висновку*, що головне завдання державної політики у сфері регулювання міжбюджетних відносин – сприяти динамічному соціально-економічному розвитку всієї країни та окремих регіонів за допомогою раціонального управління загальнодержавними та місцевими ресурсами. Держава має чітко визначитись у кінцевій стратегічній меті реформування системи

міжбюджетних відносин. Слід говорити не про активне державне втручання в управління економічними аспектами регіонального розвитку, а про державну політику сприяння залученню внутрішнього потенціалу регіонів до процесу загального економічного зростання, стимулювання повнішого й ефективнішого використання місцевих матеріальних, трудових, інтелектуальних ресурсів для забезпечення добробуту всіх громадян України незалежно від місця їх проживання.

Головними цілями сучасної політики у сфері міжбюджетних відносин в Україні мають стати забезпечення повного виконання фінансових зобов'язань держави щодо надання суспільних послуг на встановленому мінімальному гарантованому рівні, а також усунення дестимулюючих елементів і посилення стимулюючих функцій, насамперед у напрямі заохочення збільшення власних дохідних джерел.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Лилик О. Поняття та сутність міжбюджетних відносин / О. Лилик // Наукові праці НДФІ. – 2002. - № 1. - С. 17.
2. Кузьменко О. А. Ретроспектива розвитку правових засад міжбюджетних відносин в Україні / О. А. Кузьменко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. - № 4. - С. 140.
3. Дробот І. Основні засади формування концепції гарантування місцевого самоврядування / І. Дробот // Вісник Національної академії державного управління. – 2006. - № 3. – С. 149.
4. Демків О. І. Напрями подальшого удосконалення міжбюджетних відносин / О. І. Демків // Фінанси України. – 2007. - № 1. – С. 153.
5. Соколова Е. Д. К вопросу о правовом регулировании государственных доходов и расходов / Е. Д. Соколова // Правове регулювання державних доходів і видатків : докла-

ди та виступи на міжнародній наук.-практ. конф. – Харків : Академія правових наук України, 1998. – С. 299.

6. Семенова О. Ю. Організаційно-правове

забезпечення міжбюджетних відносин в Україні / О. Ю. Семенова // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2007. - № 4. – С. 197.

*Кузьменко О. А. Значення оптимізації міжбюджетних відносин для держави та регіонів (організаційно-правовий аспект) / О. А. Кузьменко // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 281–287 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09koaopa.pdf>*

Розглянуто правові проблеми, що мають місце на сучасному етапі функціонування бюджетної системи України. Визначено основні напрями удосконалення правової регламентації міжбюджетних відносин.

\*\*\*

*Кузьменко О.А. Значение оптимизации межбюджетных отношений для государства и регионов (организационно-правовой аспект)*

Рассмотрены правовые проблемы, характерные современному этапу функционирования бюджетной системы Украины. Определены основные направления усовершенствования правовой регламентации межбюджетных отношений.

\*\*\*

*Kuz'menko O.A. Value of Optimization of Interbudgetary Attitudes for the State and Regions (Organizational-Legal Aspect)*

The article is dedicated to the law problems which take place in the budget system of Ukraine. The author determines the principal directions of situation in the law regulation of relations between budgets.

Форум права Форум