

УДК 336.143.01

В.В. Зубріліна

МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДВАЛИНИ ТА ПРАКТИКА СЬОГОДЕННЯ

У статті розглянуто теоретичні засади організації та функціонування міжбюджетних відносин, визначено сутність поняття «міжбюджетні відносини», принципи, способи, методи та інструменти організації міжбюджетних відносин, що використовуються для забезпечення сприятливих умов економічного та соціального розвитку регіонів, окреслено шляхи вдосконалення системи міжбюджетних відносин у країні.

The article deals with the theoretical position of the organization and functioning of intergovernmental relations, defines the essence of the concept of «intergovernmental relations», the principles, methods, techniques and tools organization of intergovernmental relations that are used to create favorable conditions for economic and social development of the regions, identified ways to improve the system of intergovernmental fiscal relations in the country.

Ключові слова: місцеві бюджети, міжбюджетні відносини, принципи, методи, міжбюджетні трансферти.

Невід'ємною складовою бюджетного процесу та важливим елементом бюджетного механізму є міжбюджетні відносини, які відображають систему зв'язків між органами влади різних рівнів, відносно організації та функціонування внутрішніх, щодо бюджетної системи, потоків фінансових ресурсів. Від особливостей організації системи міжбюджетних відносин залежить ступінь фінансової самостійності органів місцевої влади, їх можливість забезпечення надання гарантованого рівня суспільних благ та послуг. Проте ефективність бюджетних відносин між ланками бюджетної системи полягає не в рівні збалансування місцевих бюджетів унаслідок бюджетного вирівнювання, а в сприянні соціально-економічного розвитку регіонів.

Дослідженням теоретичних засад та питанням організації і функціонування міжбюджетних відносин у регулюванні соціально-економічного розвитку регіонів займалися багато науковців, зокрема варто відзначити Волохову І.С., Кириленко О.П., Кузьминчук В.Н., Лисяк Л.В., Луніну І.О., Михайленко С.В., Парижак Н., Салямон-Міхєєву К.Д. та інших. Незважаючи на велику кількість напрацювань вітчизняних фахівців, здійснених у галузі міжбюджетних відносин, слід зауважити, що на сучасному етапі економічного розвитку в Україні залишається відкритою та остаточно невирішеною проблема взаємодії бюджетів, так як між центром та регіонами постійно виникають суперечки щодо розподілу фінансових ресурсів.

Метою статті є дослідження теоретичних засад організації та функціонування міжбюджетних відносин в умовах трансформаційних процесів у державі, а також практичне обґрунтування можливих шляхів удосконалення системи міжбюджетних відносин.

Міжбюджетні відносини є одним із діючих фінансових механізмів держави, що функціонує з метою стабілізації та стимулювання розвитку економіки кожної країни

і реалізується через сукупність форм, моделей, методів, інструментів, принципів та інституційно-правових структур організації міжбюджетних відносин [1, с. 20].

Система міжбюджетних відносин протягом всього періоду існування незалежної держави зазнає постійного реформування. Однак і досі теоретична та законодавча база міжбюджетних відносин залишаються непрозорою та нестійкою. Постійно виникає чимало проблем і протиріч щодо неоднозначного законодавчого трактування бюджетного категорійно-понятійного апарату, відповідальності певного рівня влади за фінансування делегованих витратків, складності та заплутаності бюджетних повноважень, пошуку ефективних напрямів децентралізації бюджетної системи та максимальної бюджетної автономії тощо. Отже, вищезазначене свідчить про недосконалість механізму міжбюджетних відносин і про необхідність його подальшого розвитку.

Сьогодні механізм міжбюджетних відносин перебуває у процесі динамічної трансформації під дією потреб вирішення завдань соціально-економічного зростання адміністративно-територіальних одиниць і держави в цілому, усунення розбіжностей у фактичному розвитку регіонів шляхом покращення керованості фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Важливе значення для формування теоретичного підґрунтя системи міжбюджетних відносин має визначення економічної сутності міжбюджетних відносин та механізму його функціонування.

У Бюджетному кодексі України міжбюджетні відносини тлумачаться саме як відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України [2]. Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення витратків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень [2].

На думку І.С. Волохової, міжбюджетні відносини — це «відносини між ланками бюджетної системи України, пов'язані з перерозподілом бюджетних коштів з метою збалансування обсягів витратків органів влади різних рівнів, обумовлених законодавчо наданими повноваженнями та делегованими функціями, та їх доходами» [3, с. 21].

Відомий вітчизняний науковець І.О. Луніна визначає сутність міжбюджетних відносин як систему розподілу повноважень між державою і місцевим самоврядуванням щодо видаткового спрямування та дохідних джерел належних їм бюджетів і репрезентують внутрішні потоки бюджетних коштів, які відображають перерозподіл вхідних та вихідних фінансових потоків між бюджетами [4, с. 321].

Загалом, погляди вітчизняних вчених щодо сутності міжбюджетних відносин та цілей регулювання зводяться до такої спільної думки: міжбюджетні відносини у широкому розумінні розглядаються як взаємовідносини між органами влади і управління різних рівнів з питань розподілу дохідних та видаткових повноважень з метою досягнення збалансованості бюджетів різних рівнів за доходами і видатками з урахуванням державних та регіональних програм соціально-економічного розвитку і наявного на їх території фінансово-бюджетного потенціалу [5, с. 86].

Таким чином, міжбюджетні відносини у загальному вигляді являють собою: розподіл витратків між державним і місцевим бюджетами, що припускає поділ і правове закріплення повноважень і відповідальності; обґрунтування та розподіл бюджетних

доходів, адекватних закріпленям за кожним рівнем бюджетної системи видаткам; форми підтримки регіонів, втілені в перерозподілі бюджетних коштів за допомогою здійснення міжбюджетних трансфертів.

Для реалізації фінансової політики у сфері міжбюджетних відносин, успішного її втілення в життя використовується механізм, який складається з принципів, способів, методів та інструментів організації міжбюджетних відносин, що застосовуються для забезпечення сприятливих умов економічного і соціального розвитку.

При організації міжбюджетних відносин важливо дотримуватися принципів економічної справедливості, вирівнювання, рівності прав усіх регіонів з одночасним застосуванням принципів бюджетної децентралізації, що припускає єдність загальнодержавних інтересів та інтересів членів територіальних громад, високу фінансову самостійність регіонів, високу міру відповідальності органів місцевого самоврядування, чітке законодавче розмежування видаткових повноважень між різними рівнями управління.

Важливим принципом формування міжбюджетних відносин в Україні є задекларований у Бюджетному Кодексі принцип субсидіарності, спрямований на забезпечення інтересів індивіда і такого, що передбачає пріоритетність прав дрібнішої й ближчої до нього (індивіда) спільноти.

Сучасна система інструментів міжбюджетних відносин складається із закріплених, власних та регулюючих доходів, однак з набранням чинності Бюджетного кодексу України регулюючі доходи як інструмент міжбюджетних відносин практично не використовуються [3, с. 25].

Побудова ефективного механізму міжбюджетних відносин неможлива без підбору ефективних методів, тобто способів впливу цих відносин на соціально-економічний стан у регіоні. Одним із важливих методів взаємовідносин державного бюджету з бюджетами місцевих органів влади є метод міжбюджетних трансфертів, що містить дотації вирівнювання, субвенції, що передаються до Державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, інші дотації.

Налагоджена система трансфертних перерахувань дає змогу збалансувати міжбюджетні відносини в разі виникнення дефіциту в бюджетах територіальних громад при їхній низькій платоспроможності, що не відповідає функціям, покладеним на органи місцевого самоврядування відповідного рівня.

Трансфертному методу фінансування віддають перевагу країни, що застосовують у галузі міжбюджетних відносин децентралізовану модель. Варто зазначити, що під трансфертами вони досить часто розуміють всі центральні доходи, які закріплюються на постійній або тимчасовій основі, а також передаються у фіксованій сумі. У західній фінансовій науці виділяють кілька підстав для запровадження міжбюджетних трансфертів: фіскальну незбалансованість по вертикалі, відновлення горизонтального фіскального балансу, гарантоване надання суспільних благ, нейтралізацію зовнішніх ефектів та муніципальних ефектів «переливу», внесок у політику стабілізації та економічний розвиток.

Для бюджетної системи України характерний досить високий ступінь централізації бюджетних ресурсів, що свідчить про зосередження основних владних повноважень на рівні центрального уряду, нерозвиненість місцевого самоврядування і слабкість місцевих бюджетів. Причому за останні роки, незважаючи на ухвалення низки про-

грамних документів і нормативних актів, спрямованих на зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування, централізація бюджетної системи посилювалася [6, с. 257].

Так, якщо у 2006 р. до зведеного бюджету надійшло 76,8 % доходів державного бюджету України, а до місцевих бюджетів — 23,2 %, то у 2011 р. це співвідношення становило 78,3 % і 21,7 %. Відповідно видатки зведеного бюджету України були профінансовані у 2006 р. на 58,7 % — з державного бюджету і 41,3 % — з місцевих бюджетів; у 2011 р. на 57,2 % — з державного бюджету і 42,8 % — з місцевих бюджетів [7].

Склад та структура доходів місцевих бюджетів у 2007–2012 рр. подано в табл. 1. У структурі доходів місцевих бюджетів з 2009 р. можна відмітити поступове зменшення частки податкових надходжень та збільшення частки міжбюджетних трансфертів. Так, якщо у 2007 р. частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів складала 41,7 %, то найбільше значення частка податкових надходжень складала у 2009 р. — 44,0 %, а далі спостерігається щорічне зменшення цієї частки до 38,1 % у 2012 р.

Таблиця 1

**Структура доходів місцевих бюджетів України, %
(авторська розробка на основі джерела [7])**

Показники	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. Податкові надходження	41,7	43,1	44,0	42,3	40,3	38,1
2. Неподаткові надходження	6,0	5,6	5,8	5,5	6,0	5,6
3. Доходи від операцій з капіталом	4,3	3,3	1,9	1,7	1,0	0,8
4. Цільові фонди	2,5	1,7	1,1	1,0	0,5	0,3
5. Міжбюджетні трансферти	45,5	46,3	47,2	49,5	52,2	55,2
Усього доходів	100	100	100	100	100	100

На фоні зменшення надходжень до місцевих бюджетів податкових та неподаткових доходів спостерігається стійке збільшення обсягів трансфертів, що надаються з державного бюджету місцевим. Якщо в 2007 р. сума трансфертів складала 48,7 млрд грн або 45,5 % усіх доходів місцевих бюджетів, то в 2012 р. до місцевих бюджетів вже було спрямовано 124,5 млрд грн у вигляді трансфертів або 55,2 % усіх доходів місцевих бюджетів (табл. 2).

Слід також зазначити, що за останні п'ять років сума трансфертів, які передаються з державного бюджету місцевим бюджетам збільшилася більш, ніж у 2,5 рази, що вказує на значну та стрімку подальшу централізацію бюджетних коштів у руках держави та їх перерозподіл через державний бюджет.

Приріст обсягів міжбюджетних трансфертів у 2012 р. порівняно з попереднім роком склав 31,2 %. Зауважимо, що їх зростання відбувалося вищими темпами, ніж доходів місцевих бюджетів, приріст яких склав лише 16,6 %. Зростання обсягів трансфертів у 2010 р. порівняно з 2009 р. склало 25,1 %. При цьому власні доходи місцевих бюджетів також демонструють збільшення обсягів щодо відповідного показника 2009 р. — на 13,4 %. У 2009 р. зростання обсягів трансфертів, що надходять з державного бюджету, склало 5,2 %, при цьому власні доходи

місцевих бюджетів демонструють скорочення обсягів щодо попереднього року: темп зростання дорівнює 96,2 %. Зазначимо, що це найменші показники за останні роки.

Таблиця 2

Динаміка перерахування трансфертів, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів за 2008–2012 рр., млрд грн [7]

Види трансфертів	2008	2009	2010	2011	2012
Дотація вирівнювання	28,8	33,4	43,6	43,6	51,6
Субвенції з соціального захисту населення	18,3	22,8	29,8	36,0	42,7
Інші трансферти	12,0	6,0	4,3	15,2	30,1
Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %	44,5	46,7	49,1	52,3	55,2

Отже, практика організації міжбюджетних відносин на основі положень Бюджетного кодексу показала, що реальна самостійність місцевих бюджетів і подальший розвиток місцевого самоврядування не є фінансово забезпеченими. Недоліки і суперечності механізму міжбюджетних відносин з кожним роком все чіткіше відображаються в обсягах міжбюджетних трансфертів, що передаються з центрального бюджету місцевим бюджетам з метою їх збалансування [8, с. 291]. Підтвердженням цього слугують аналітичні дані щодо динаміки та структури міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, які наведені вище.

За період 2006–2011 рр. (крім 2009 р.) спостерігалось стабільне зростання обсягів доходів місцевих бюджетів, одночасно наростає негативна тенденція до надмірної централізації доходів у державному бюджеті. Доходи місцевих бюджетів номінально зросли у 2,4 рази, однак їх частка у зведеному бюджеті знизилась з 26,6 % у 2007 р. до 21,7 % у 2011 р. Тобто, близько 80 % бюджетних коштів концентруються в центральному бюджеті.

Співвідношення обсягів отриманих трансфертів з обсягами податкових надходжень місцевих бюджетів показує, що 2007–2012 рр. щорічно трансферти перевищували суми податкових надходжень, особливо у 2010–2011 рр. відповідно на 11,3 млрд грн та на 21,8 млрд грн [7].

За 2006–2010 рр. посилилася негативна тенденція утриманства місцевих бюджетів за рахунок трансфертів, їх залежність від центру, що певною мірою блокувало ініціативу розвитку в країні та посилювало диспропорцію рівня розвитку регіонів. Рівень диференціації розвитку регіонів найбільш рельєфно проявляється у величині вартості створюваного валового регіонального продукту (ВРП) в розрахунку на одну особу [9, с. 132]. У 2008 р. цей показник був найвищим у м. Києві — 70,4 тис. грн та у шести областях-лідерах: Дніпропетровській, Полтавській, Донецькій, Київській, Запорізькій і Харківській, де його розмір становив відповідно 34,7 тис. грн; 29,7 тис. грн; 29,0 тис. грн; 26,1 тис. грн; 23,7 тис. грн і 23,7 тис. грн. Найнижчий рівень ВРП зафіксовано у Чернівецькій і Тернопільській областях, відповідно 10,9 і 11,7 тис. грн. У порівнянні з середньодержавним значенням ВРП на одну особу його розмір переважав саме лише у регіонах-лідерах, у решті 20 регіонах він був менше від середнього значення. Розмах полярності показників ВРП (м. Києва і Чернівецької області) становив 6,5 разу.

Проте найбільш парадоксальним є те, що всі регіони, навіть регіони-лідери є дотаційними, що свідчить про невідповідність потребам бюджетного процесу України існуючої фіскальної системи, не націленої на формування доходів місцевих бюджетів на власній основі, достатніх для забезпечення соціально-економічного розвитку [9, с. 132].

Отже, як зазначає Н.В. Вишневська, залежність місцевих органів влади від міжбюджетних трансфертів породжує хронічну хворобу «реципієнта», який не має жодних мотиваційних причин для того, щоб стати «донором», адже краще отримувати додаткові кошти з бюджетів вищого рівня, аніж жертвувати надлишковим доходом (запровадження практики формульного підходу не вирішує проблеми забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування). Практика «зрівнялівки» спричиняє відсутність стимулів для ефективнішого розвитку, що призводить до послаблення зацікавленості місцевих органів влади у нарощуванні власної дохідної бази (позитивне сальдо перевищення доходів над видатками, як правило, спрямовується до державного бюджету, в оберненій ситуації проявляється негативний ефект формульного підходу) та дотримання економії у своїй витратній політиці [10, с. 187].

Таким чином, маючи недосконалу теоретико-методологічну основу міжбюджетних відносин, вітчизняна практика не повною мірою використовує можливості бюджетного механізму та його складових у вирішенні економічних і соціальних проблем. Неузгодженість окремих форм, важелів, інструментів, моделей бюджетних відносин негативно відображається на темпах соціально-економічного зростання та добробуті населення.

Одним із способів вирішення проблем міжбюджетних відносин є проведення реформи міжбюджетних відносин, що передбачена «Програмою економічних реформ на 2010–2014 рр.: заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», яка ставить перед собою дві основні цілі – підвищення якості послуг, що надаються за рахунок місцевих бюджетів та підвищення частки інвестиційних видатків на місцях.

Для їх досягнення необхідно вирішити такі завдання: підвищити фінансову незалежність та видаткову автономність місцевих бюджетів; підвищити ефективність використання бюджетних коштів; упорядкувати відносини місцевих бюджетів з центром; збільшити інвестиційні ресурси місцевих бюджетів [11].

Основними кроками при проведенні реформи мають стати: підвищення доходів місцевих бюджетів, зміна правил і принципів надання міжбюджетних трансфертів, підвищення ефективності витрачання коштів на місцевому рівні та збільшення обсягів інвестицій на оновлення інфраструктури на місцях.

Підвищення доходів місцевих бюджетів необхідно здійснювати через перерозподіл доходів між державним і місцевими бюджетами та збільшення доходів, що не враховуються при розрахунках міжбюджетних трансфертів. При розподілі доходів слід забезпечити максимально можливу територіальну відповідальність між тими економічними суб'єктами, що користуються суспільними благами, і тими, що сплачують податки для їхнього фінансування.

Поділяємо думку проф. С.В. Михайленко, яка вважає, що розподіл доходів, що не ґрунтується на економічних критеріях розподілу функціональних повноважень центральних і місцевих органів влади, призводить до переваги політичних факторів при

формуванні місцевих бюджетів і зберігає в явній чи прихованій формі індивідуальні фінансові відносини між органами влади різних рівнів [12, с. 261].

Ми вважаємо, що підвищення ефективності витрат коштів на місцевому рівні можна реалізувати шляхом передачі на місцевий рівень видаткових повноважень, впровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні, удосконалення системи моніторингу й оцінювання використання бюджетних коштів, віднесення до делегованих видатків місцевих бюджетів видатків, розподіл яких не дає можливості фінансувати повноваження в потрібному обсязі (на позашкільну освіту, центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центри професійної реабілітації інвалідів, центри соціально-психологічної реабілітації дітей, соціальні гуртожитки, грошову компенсацію фізичним особам, які надають соціальні послуги, зоопарки), підвищення прозорості формування й виконання місцевих бюджетів та впровадження середньострокового планування.

Що стосується інвестицій та оновлення інфраструктури на місцях, це можна забезпечити за допомогою створення основних законодавчих принципів і критеріїв розподілу інвестиційних субвенцій, запровадження стандартних процедур конкурсного відбору проектів, що мають реалізовуватися за рахунок бюджетних коштів, спрощення доступу місцевих бюджетів до кредитних ресурсів, зарахування до місцевого бюджету розвитку частини податку на прибуток підприємств, збільшення власних доходів місцевих бюджетів, проведення реформ у секторі житлово-комунального господарства.

У цілому, для вирішення завдань соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних формувань, усунення розбіжностей у фактичному розвитку регіонів, покращення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування необхідно стимулювати збільшення власної дохідної бази місцевих бюджетів, розробити прозорий механізм, який буде забезпечувати компенсацію втрат власних доходів місцевих бюджетів на фінансування делегованих повноважень, створити об'єктивний механізм встановлення обсягів субвенцій місцевим бюджетам із державного бюджету, здійснювати надання інвестиційних субвенцій через конкурсний відбір проектів, усунути недоліки формульного розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів.

1. *Салямон-Міхєєва К.Д.* Міжбюджетні відносини, як фінансовий механізм держави / К.Д. Салямон-Міхєєва // *Економіка. Фінанси. Право.* — 2009. — № 3. — С. 19–25; 2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // *Відомості ВРУ.* — 2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>; 3. *Волохова І.С.* Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку: монографія / І.С. Волохова. — Одеса: Атлант, 2010. — С. 234; 4. *Луніна І.О.* Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: монографія / І.О. Луніна. — К.: Наукова думка, 2006. — 432 с.; 5. *Кузьминчук В.Н.* Механізм організації та функціонування міжбюджетних відносин в Україні / В.Н. Кузьминчук // *Економіка и управление.* — № 4. — 2012. — С. 85–91; 6. *Місцеві фінанси: підручник* / За ред. О.П. Кириленко. — К.: Знання, 2006. — 677 с.; 7. Сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>; 8. *Парижак Н.* Міжбюджетні відносини в Україні: оцінка і напрямки реформування / Н. Парижак // *Світ фінансів.* — 2009. — № 4. — С. 60–68; 9. *Лисяк Л.В.* Міжбюджетні відносини: сутність, рольові функції та фінансове регулювання / Л.В. Лисяк, В.Я. Олійник, В.Є. Дем'яненко // *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу.* — № 2 (14). — 2011. — С. 130–133; 10. *Вишневська Н.В.* Бюджетна політика: регіональний аспект: монографія / Н.В. Вишневська. — Луцьк: РВВ «Вежа» Волинського державного універ-

ситету ім. Л. Українки, 2007. – 244 с.; 11. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf; 12. *Михайленко С.В.* Напрямки вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні / С.В. Михайленко // Вісник соціально-економічних досліджень: збірник наукових праць. – Одеса: ОДЕУ, 2006. – С. 257–261.