

## ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ СУТНОСТІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Юрій Е.О., Арич М.І.

Україна, м. Чернівці, Буковинський державний фінансово-економічний університет

*В данной статье исследуются теоретические аспекты сущности межбюджетных отношений в Украине, анализируются концептуальные подходы их определения, обнаружены основные проблемы организации межбюджетных отношений и направления их решения.*

Соціально-економічний розвиток будь-якої країни нерозривно пов'язаний із процесом руху коштів між бюджетами різних рівнів щоб забезпечити необхідним обсягом фінансових ресурсів кожного суб'єкта міжбюджетних відносин. Головною ознакою міжурядових фінансових відносин у будь-якій країні є організація та способи переміщення фінансових ресурсів від одного рівня влади до іншого. Однією з найважливіших і найскладніших проблем державних фінансів у кожній країні є: ефективна організація всередині бюджетної системи, а саме між бюджетом центрального уряду і бюджетами органів місцевого самоврядування; здійснення фінансового вирівнювання з метою забезпечення конституційних гарантій населенню незалежно від місця його проживання.

Теоретичним і практичним основам організації міжбюджетних відносин присвячено праці багатьох відомих українських та зарубіжних науковців, серед яких І. Алексеев, В. Асадчев, В. Баранова, О. Василик, І. Волохова, О. Гончаренко, І. Карпухно, С. Слухай, О. Шишко, О. Щербакова та багато інших. Тому під час визначення сутності міжбюджетних відносин були розроблені різні концептуальні підходи, які дають своє власне бачення ролі та сутності міжбюджетних відносин.

Метою статті є дослідження теоретичних аспектів сутності міжбюджетних відносин, їх організації в Україні, визначення ключових напрямків функціонування міжбюджетних трансфертів при взаємодії бюджетів різних рівнів.

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 – XIX століття. Розподіл відповідальності між державою та органами місцевого самоврядування обумовив необхідність їх взаємодії між собою, розподілу функцій [2, 183].

Міжбюджетні відносини як об'єкт дослідження здавна привертала увагу як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Вже А. Сміт у роботі «Дослідження про природу

і причини багатства народів» обґрунтував доцільність розмежування функцій державних і місцевих фінансів. На початку ХХ століття у Німеччині, Франції, Англії, Росії у працях таких вчених, як А. Вагнер, Р. фон Кауфман, А. Марков, І. Озеров, М. Цитович активно досліджувалися проблеми міжбюджетних відносин [6, 27].

Питання визначення поняття «міжбюджетні відносини» сьогодні є досить актуальним, що пояснюється його дослідженням передовими вітчизняними та зарубіжними науковцями. Кожен з авторів пропонує своє тлумачення даного поняття як теоретичними даними, так і практичними результатами дії міжбюджетних відносин. Ґрунтовний аналіз міжбюджетних відносини неможливо повноцінно здійснити без дослідження концептуальних підходів багатьох вчених-економістів до визначення суті поняття «міжбюджетні відносини» (табл. 1).

Таблиця 1

Концептуальні підходи до визначення сутності міжбюджетних відносин

Науковець	Країна, рік	Зміст концепції
Якобсон Л.	Росія, 1996 рік	характеризує міжбюджетні відносини, як “відносини, які складаються між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також між органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо здійснення державних видатків та формування доходів бюджетів” [7, 18];
Ігудін А.	Росія, 1998 рік	відносини на основі сполучення принципів централізму і децентралізму між федеральними органами влади і органами влади суб’єктів федерації щодо формування і реалізації бюджетної політики держави, розмежування податково-бюджетних повноважень, видатків і доходів, розподілу останніх між федеральним бюджетом і консолідованими бюджетами суб’єктів федерації при низькій самодостатності територіальних бюджетів [7, 19];
Кириленко О.	Україна, 2000 рік	міжбюджетні відносини – це система взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням щодо розподілу повноважень державних органів влади й органів місцевого самоврядування, а також розподілу видаткових зобов’язань і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів [7, 21];
Слухай С.	Україна, 2002 рік	міжбюджетні відносини – це взаємовідносини, що виникають між органами державної влади, місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування щодо розподілу функцій, повноважень, сфер відповідальності у здійсненні видатків та формуванні доходів бюджетів [12, 13];
Грицюк Т.	Росія, 2003 рік	під міжбюджетними відносинами розуміє організовану систему управління бюджетним устроєм держави. При цьому під бюджетним устроєм мається на увазі організація взаємозв’язків між ланками бюджетної системи і учасниками бюджетного процесу, що ґрунтується на правових нормах [7, 14];

Асадчев В.	Україна, 2003 рік	міжбюджетні відносини – це відносини між державою, регіонами і муніципалітетами щодо розробки дієвої бюджетної політики; розмежування бюджетних повноважень; формування, розподілу й використання ресурсів бюджетів різних рівнів; забезпечення вертикального і горизонтального бюджетного вирівнювання та фінансової підтримки регіонів [3, 8];
Луїна І.	Україна, 2004 рік	міжбюджетні відносини – це система взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням щодо розподілу повноважень державних органів влади і органів місцевого самоврядування, а також розподілу видаткових зобов'язань і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів [10, 10];
Баранова В.	Україна, 2005	міжбюджетні відносини – це фінансові відносини в системі перерозподілу фінансових ресурсів між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо здійснення повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування, спрямованих на розвиток держави та її регіонів як в економічному, так і соціальному плані [4, 8];
Карпухно І.	Україна, 2005 рік	основою міжбюджетних відносин є розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи, яке проводиться відповідно до розподілу повноважень органів державної влади і місцевим самоврядуванням [7, 16];
Лайкам К.	Україна, 2006 рік	міжбюджетні відносини включають поділ і правове закріплення відповідальності за виконання соціальних та економічних функцій; визначення величини видатків, що забезпечують виконання повноважень, закріплених за кожним рівнем бюджетної системи; установлення й правове регулювання джерел доходів бюджетів усіх рівнів [7, 15];
Алексєєв І.	Україна, 2008 рік	міжбюджетні відносини є «внутрішніми бюджетними потоками, які відображають перерозподіл доходів і видатків місцевих бюджетів» [2, 187];
Кізіма Т.	Україна, 2009 рік	міжбюджетні відносини – це форма взаємозв'язків і взаємозалежностей між окремими ланками системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами та Державним бюджетом України – головним елементом системи міжурядових фінансових відносин [8, 46];
Волохова І.	Україна, 2010 рік	міжбюджетні відносини є основною складовою бюджетної системи країни. Визначено міжбюджетні відносини як відносини між ланками бюджетної системи України, пов'язані з перерозподілом бюджетних коштів з метою збалансування обсягів видатків органів влади різних рівнів, обумовлених законодавчо наданими повноваженнями та делегованими функціями, та їх доходами [6, 26];
Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. зі змінами і доповненнями		міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України [1].

Здійснивши аналіз даної таблиці, можна дійти висновку, що трактування різними науковцями досліджуваного поняття протягом 1996-2010 років по своїй суті були

схожими і відрізнялися лише деякими деталями. Так, у більшості трактувань під міжбюджетними відносинами розуміється відносини між органами державної влади та місцевого самоврядування щодо розмежування повноважень та здійснення видатків та отримання доходів з метою забезпечення виконання конституційних функцій держави.

Термін «міжбюджетні відносини» в радянський період не застосовувався. Уживалося інше поняття – «бюджетне регулювання», що означало розподіл і перерозподіл грошових засобів між бюджетами з метою збалансування кожного з них. Необхідно відмітити, що категорія «бюджетний федералізм» часто ототожнюється з категоріями «міжбюджетні відносини» та «бюджетне регулювання» [11, 57].

Сучасна наука не має єдиної думки стосовно тлумачення поняття «міжбюджетні відносини». В економічній літературі поняття «міжбюджетні відносини» розглядається з різних позицій. Так, Бюджетний кодекс визначає міжбюджетні відносини, як відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій [2].

На думку українського науковця С. Слухая, міжбюджетні відносини – це взаємовідносини, що виникають між органами державної влади, місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування щодо розподілу функцій, повноважень, сфер відповідальності у здійсненні видатків та формуванні доходів бюджетів [12, 13]. Т. Кізіма дає дещо обширне визначення, він тлумачить поняття «міжбюджетні відносини» як «форму взаємозв'язків і взаємозалежностей між окремими ланками системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами та Державним бюджетом України – головним елементом системи міжурядових фінансових відносин» [8, 46]. Міжбюджетні відносини, за визначенням науковця І. Алексеєва, є «внутрішніми бюджетними потоками, які відображають перерозподіл доходів і видатків місцевих бюджетів» [2, 187].

Західні представники економічної науки здебільшого використовують не термін «міжбюджетні відносини», а поняття «внутрішні міжурядові фінансові відносини», або «міжрівневі фіскальні зв'язки», тому що, на їхню думку, вони найточніше виражають суб'єктивно-об'єктивний аспект досліджуваних взаємних контактів [10, 13].

На думку Н. Вишнівської, підставою для необхідності існування міжбюджетних відносин визначенні законодавством держави, є:

- 1) розподіл повноважень між державною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування;

2) гарантія з боку держави щодо фінансування витрат на реалізацію наданих повноважень органам місцевого самоврядування;

3) розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи і місцевими бюджетами різних видів;

4) фінансова підтримка місцевих бюджетів у зв'язку зі значними коливаннями рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивними розбіжностями в обсягах видатків [5, 76].

Однак, у різних країнах, враховуючи історичний аспект розвитку, існують деякі особливості міжбюджетних відносин, що створює їх систему (рис. 1).

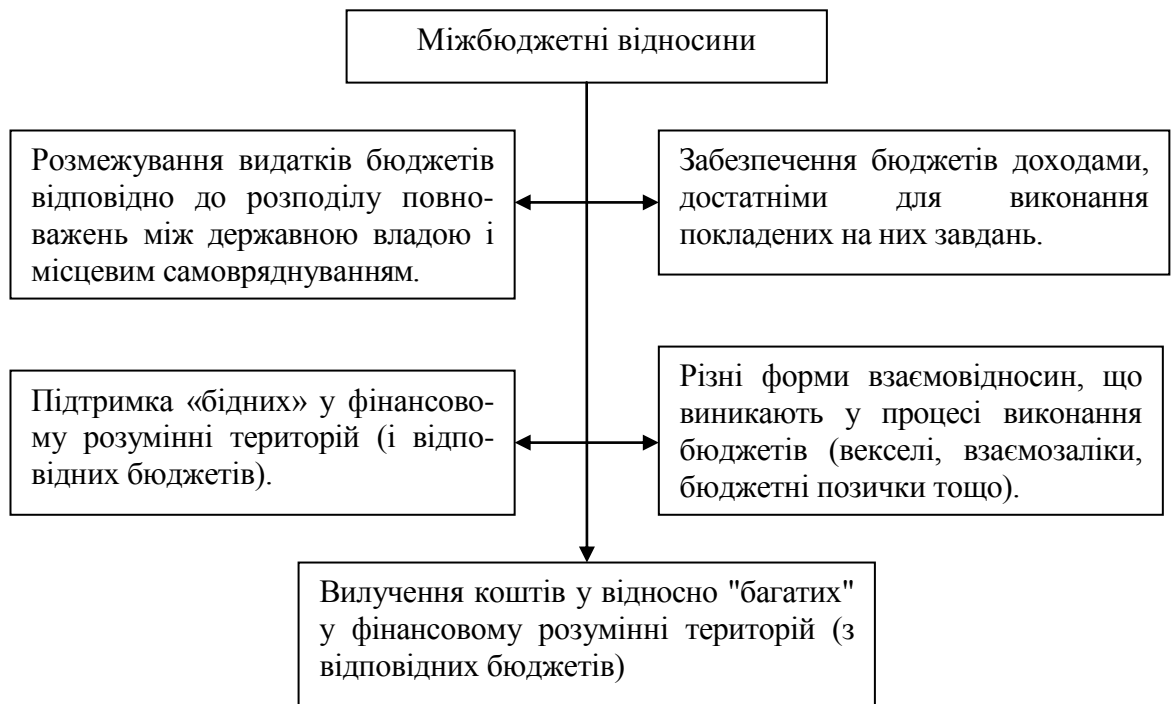


Рис. 1. Система міжбюджетних відносин [10, 12].

Міжбюджетні відносини є надзвичайно складним явищем і містять у собі, як вважає О. Гончаренко, правові, економічні та політичні аспекти. Щодо правових аспектів, то міжбюджетні відносини мають юридично-правовий характер і можуть виникати лише в країнах, де існують суб'єкти публічної влади, відмінні від держави. Такі відносини держави, місцевого самоврядування та інших інститутів публічної влади з приводу задоволення суспільних потреб визначаються конституцією, законодавчими актами та іншими нормативними актами центральної влади [7, 20].

Економічний аспект міжбюджетних відносин визначається економічними функціями держави та органів місцевого самоврядування і включає:

- 1) розподіл видатків між державним та місцевими бюджетами;
- 2) розподіл доходів між рівнями бюджетної системи;

- 3) розмір трансфертів, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам і з місцевих бюджетів до державного бюджету;
- 4) розмежування державної та комунальної власності;
- 5) публічний контроль за витрачанням коштів.

Політичний аспект проблеми пов'язаний з організацією державної влади в країні, реалізацією державних та місцевих інтересів та можливістю органів державної влади ухвалювати законодавство, яке б максимально збалансовувало державні та місцеві інтереси. Самоврядні одиниці не повинні обмежувати свою діяльність тільки виконанням законних обов'язків, а зобов'язані виконувати також завдання, які випливають з їх публічного характеру і можливості розпоряджатися відповідними засобами [7, 22].

Об'єктивними чинниками виникнення міжбюджетних відносин в Україні стало формування економічної системи держави, власних бюджетної, податкової, банківської систем [8, 47]. Крім того, вчений-економіст В. Баранова стверджує, що спад виробництва, криза платежів, не грошові форми розрахунків, радянська системи управління призводили до зростання штучної дотаційності місцевих бюджетів, взаєморозрахунків між бюджетами, формування непрозорих міжбюджетних відносин [4, 8].

Формування дієвої моделі міжбюджетних відносин є запорукою, з одного боку, створення регіональної економіки, що стабільно розвивається, а з іншого, гарантією того, що кошти державного та місцевих бюджетів будуть витрачатися ефективно. Тому ухвалення Бюджетного кодексу сприяло упорядкуванню й підвищенню ефективності міжбюджетних відносин. Однак модифікація механізму міжбюджетних відносин згідно Бюджетного кодексу не позбавлена негативних моментів. Однією з головних проблем є відсутність принципу пропорційності фінансових засобів, що мають закріплюватися за територіальними громадами, зважаючи на обсяг їхніх повноважень (табл. 2).

Таблиця 2

Формулювання основних проблем міжбюджетних відносин та визначення напрямків їх розв'язання [11, 61]

№	Проблема	Чинники, що обумовлюють проблему	Напрямки вирішення проблеми
1	Взаємозаліки між Державним та місцевими, а також між місцевими бюджетами	- недостатній обсяг фінансових ресурсів місцевих бюджетів; - кредиторська заборгованість місцевих бюджетів; - надмірна централізація бюджетних ресурсів в країні	Вирішено шляхом прямої заборони проведення взаємозаліків із прийняттям Бюджетного кодексу

		загалом	
2	Високий ступінь невизначеності реального обсягу бюджетних ресурсів місцевих бюджетів	- внесення змін до бюджетів в частині міжбюджетних відносин в процесі виконання бюджетів; - подвійний облік сум міжбюджетних трансфертів органами Державного казначейства та місцевих фінансових органів; - непрозорість прийняття рішень на державному рівні та відсутність можливості контролю на регіональному рівні щодо змін в міжбюджетних відносинах	Законодавча заборона внесення змін до формули розподілу дотацій вирівнювання на 3-5 років; Переведення місцевих бюджетів на казначейське обслуговування із підключенням керівництва місцевих фінансових органів до інформаційної системи ДКУ; Застосування системи управлінського обліку для моніторингу міжбюджетних відносин.
3	Розпорошеність бюджетних ресурсів на муніципальному рівні	- Наявність “непрямих” фінансових відносин між бюджетом міста та одержувачами коштів, що фінансуються за рахунок субвенцій із Державного бюджету	Об’єднання фінансових ресурсів на рівні міста, що забезпечить прямі фінансові відносини із Державним бюджетом

Фінансовою основою розвитку будь-якої держави є бюджетні кошти, напрями та обсяг використання яких визначають соціально-економічний стан країни в майбутньому. Особливу роль тут відіграють міжбюджетні відносини, що представляють собою відносини між державою, АР Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. Саме ці відносини є головним інструментом забезпечення належного функціонування національної бюджетної системи. Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень. Таким чином, створення обґрунтованої системи міжбюджетних відносин є гарантією забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку країни.

#### Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI.

2. Алексєєв І.В. Бюджетна система України: навч. посіб. / І.В. Алексєєв, Н.Б. Ярошевич – К.: «Хай-Тек Прес», 2008. – 376 с.
3. Асадчев В.М. Трансфєрти в системі міжбюджетних відносин: авторєф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит» / Валерій Михайлович Асадчев; Ін-т екон. прогнозування. – К., 2003. – 20 с.
4. Баранова В.В. Розвиток міжбюджетних відносин в Україні: авторєф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит» / Валерія Вадимівна Баранова; Харківський національний ун-т ім. В.Н.Каразіна. – Х., 2005. – 20 с.
5. Вишнівська Н.В. Роль держави у регулюванні економіки і міжбюджетних відносин / Н.В. Вишнівська // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – №9. – С. 74 – 82.
6. Волохова І.С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку: Монографія. / І.С. Волохова. – О.: ОДЕУ, 2010. – 234 с.
7. Гончаренко Олег Вікторович. Розбудова міжбюджетних відносин на місцевому рівні: дис.канд. екон. наук: 08.00.08 / Гончаренко Олег Вікторович. – Київ, 2008. – 217 с.
8. Кізима Т.О. Соціальні трансфєрти як джерело доходів домашніх господарств: проблемно-теоретичні аспекти/ Т. О. Кізима// Економіка та держава. – 2009. – №4. – С. 46 – 49.
9. Легкоступ І.І. Стан та проблематика міжбюджетних відносин в Україні / І. І. Легкоступ// Економіка та держава. – 2010. – №4. – С. 55 – 58.
10. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин в Україні: авторєф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит» / Інна Олександрівна Луніна; Ін-т економічного прогнозування. – К., 2001. – 20 с.
11. Радіонов Ю. Актуальні проблеми розвитку міжбюджетних відносин / Ю. Радіонов // Економіка України. – 2011. – №5. – С. 54 – 64.
12. Слухай С.В. Міжурядові трансфєрти в умовах системної економічної трансформації: авторєф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. екон. наук: спец. 08.01.01 «Економічна теорія» / Сергій Вікторович Слухай; Науково-дослідний фінансовий ін-т. – К., 2005. – 35 с.