

УДК 336.15

Л. В. Лисяк,

В. Я. Олійник,

В. Є. Дем'яненко

### МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ: СУТНІСТЬ, РОЛЬОВІ ФУНКЦІЇ ТА ФІНАНСОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

---

**Анотація.** Розглянуто сутність міжбюджетних відносин, їх рольові функції в бюджетній системі та механізм їх фінансового регулювання. Охарактеризовано інструменти міжбюджетного регулювання — трансферти, виявлено тенденції їх застосування в бюджетному процесі. Визначено напрями поліпшення фінансового регулювання бюджетів місцевих органів державної влади та самоврядування.

**Ключові слова:** бюджет, міжбюджетні відносини, бюджетне регулювання, трансферти, соціально-економічний розвиток.

**Summary.** Essence of interbudgetary relations is considered, their functions in the budgetary system and mechanism their financial adjusting. The instruments of the interbudgetary adjusting — transferti are described, found out the tendencies of their application in a budgetary process. Certainly directions of improvement of the financial adjusting of budgets of local public and self-government authorities.

**Key words:** budget, interbudgetary relations, budgetary adjusting, transferty, socio-economic development.

---

**Постановка проблеми.** Державне управління реалізацією стратегічних завдань соціально-економічного розвитку українського суспільства зумовлює необхідність постійного удосконалення механізму впливу у цій динамічній системі відносин, що здійснюється засобами бюджетного регулювання. У відповідності із ст. 2 Конституції України, наша країна є унітарною державою. Визначальними рисами унітаризму є цілісність, неподільність, функціонування єдиної системи права. Адекватно з унітарністю державного устрою бюджетна система країни є також унітарною: вона функціонує як цілісна фінансова система без визначення ієрархічного підпорядкування окремих її ланок на так звані «бюджетні рівні». Це означає, що всі адміністративно-територіальні утворення в містах України є самодостатніми у правовому і фінансовому статусі, а їхні бюджети — самостійні у виконанні законодавчо визначених їхніх повноважень із відповідним фінансовим забезпеченням їх відправлення.

Процес взаємодії центру і місцевих органів влади (державного бюджету і бюджетів адмініст-

ративно-територіальних громад) в умовах унітарності бюджету в сфері формування доходів і видатків (за ступенем централізації і децентралізації податкових і неподаткових надходжень і їх розподілу та управління бюджетними грошовими потоками) реалізується міжбюджетними відносинами. Саме у сфері міжбюджетних відносин відображаються інтереси усіх учасників бюджетного процесу: з одного боку — держави та регіонів, з іншого боку — фінансовий результат функціонування економіки регіонів залежить від досконалості регіональної бюджетної фінансової політики держави, яка має стимулювати нарощування доходів місцевих бюджетів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемі становлення та розвитку міжбюджетних відносин, а також державної регіональної фінансової політики у фінансовій науці Заходу присвячені праці багатьох дослідників, зокрема Р. Гордона, Д. Н. Кінга, Р. Маккінона, Р. Масгрейва, У. Оутса, В. Танзі, Ч. Тібу, В. Уотсса, А. Шаха та ін. У російській фінансовій науці над вказаною

© Л. В. Лисяк, В. Я. Олійник,  
В. Є. Дем'яненко, 2011

проблемою працюють О. Гришанова, М. Євдокімов, В. Єрмилов, Л. Єрошкіна, А. Ігудін, С. Карчевська, Л. Проніна та ін. Істотний доробок у вирішенні теоретичних і практичних питань міжбюджетних відносин внесли вітчизняні дослідники В. Андрущенко, С. Буковинський, О. Василик, І. Луніна, О. Опарін, К. Павлюк, Д. Полозенко, В. Федосов, І. Чугунов, В. Швець, С. Юрій та ін.

У працях вітчизняних дослідників відслідковується еволюція поглядів на сутність міжбюджетних відносин та цілі і методи їх регулювання в бюджетній системі. Так, В. Опарін трактує міжбюджетні відносини як внутрішні бюджетні потоки коштів, які відображають перерозподіл доходів і видатків між бюджетами [4]. Цієї точки зору на змістовність міжбюджетних відносин дотримуються також В. Швець та І. Луніна [7; 2] та інші дослідники, що трактують їх як систему розподілу повноважень між державою та місцевим самоврядуванням, а відповідно із цим і розподілу видаткових повноважень і дохідних джерел.

Механізм міжбюджетних відносин перебуває у процесі розвитку 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 місцевого самоврядування. Це знайшло відображення в Бюджетних Кодексах України 2001 р. і 2010 р. Проте для подальшого вдосконалення міжбюджетного регулювання необхідно своєчасно виявляти основні проблеми, що потребують вирішення.

**Постановка завдання.** Цілями цієї статті є вивчення позитивних і негативних тенденцій вітчизняної моделі регулювання міжбюджетних відносин та обґрунтування пропозиції щодо її подальшого вдосконалення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Згідно із чинним Бюджетним Кодексом України 2010 р. (ст. 81), міжбюджетні відносини — це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів цих суб'єктів відносин фінансовими ресурсами, необхідними для виконання ними функцій, передбачених Конституцією України та Законами України, що безпосередньо впливає на соціальну й економічні ситуації в суспільстві.

Змістовно міжбюджетні відносини включають такі основні рольові функції:

— правову основу суб'єктів міжбюджетних відносин як сукупності відносин між органами державної влади і місцевого управління з приводу розмежування і закріплення між ними бюджетних повноважень, дотримання прав, обов'язків і відповідальності їх у сфері процесу складання і виконання бюджету;

— економічну основу міжбюджетних відносин як системно організованих фінансових потоків і зв'язків між суб'єктами міжбюджетних відносин з приводу формування доходів, розподілу і використання за цільовим призначенням бюджетних коштів;

— збалансованість бюджетів за доходами і видатками. Видатки бюджетів визначаються на основі формульної обґрунтованості потреб коштів, необхідних відповідним бюджетам для виконання визначених їм законодавством функцій і компетенцій у повному обсязі. Доходи бюджетів визначаються спроможністю їх дохідної бази та коригуються за фінансовим нормативом бюджетної забезпеченості шляхом перерозподілу коштів бюджету.

Таким чином, міжбюджетні відносини за своїми рольовими функціями спрямовані на забезпечення монолітності бюджетної системи держави шляхом узгодженості складових бюджетної системи, яка досягається організаційно-правовими та фінансовими відносинами між органами державної влади і органами місцевого самоврядування щодо встановлення та розмежування бюджетних повноважень, фінансових ресурсів, прав, обов'язків та відповідальності в ході бюджетного процесу [3, с. 342–344].

Бюджети територіальних утворень і органічної частини Загального (національного) бюджету України, а місцеві бюджети є найчисельнішою ланкою в бюджетній системі: їх загальна кількість сягає понад 12 тис. бюджетів. Серед них: бюджет Автономної Республіки Крим; 24 обласних бюджети; міські бюджети Києва та Севастополя; 456 бюджетів міст; 490 районних бюджетів і 118 районних бюджетів у містах; 885 бюджетів селищ міського типу і 10204 бюджетів сіл та сільських об'єднань. Цілком зрозуміло, що ці бюджети мають неоднакову спроможність своїх дохідних баз.

Неоднаковість дохідності бюджетів спричиняється такими об'єктивними чинниками: різним рівнем економічного розвитку окремих територій; різноманітністю природно-кліматичних умов територій та географічно-просторового їх розташування, різницею наявних корисних копалин та інших природних ресурсів (ґрунтів, лісів тощо), різницею у щільності населення та кваліфікаційною структурою трудових ресурсів тощо. Зазначені відмінності зумовлюють необхідність здійснення фінансового вирівнювання бюджетної забезпеченості шляхом бюджетного регулювання. Бюджетне регулювання включає перерозподіл бюджетних ресурсів як по вертикалі, так і по горизонталі організаційної системи державної влади та місцевого управління. Вона досягається вилученням надлишку доходів у профіцитних бюджетах (тобто коштів понад коефіцієнт вирівнювання) та передачі їх тим бюджетам, де не досягнуто зазначеного фінансового нормативу. Вирівнювання фінансової забезпеченості всіх бюджетів за єдиним фінансовим нормативом зу-

мовлено принципом консолідації та справедливості бюджетного унітаризму.

Інструментом міжбюджетного перерозподілу є трансферти. Це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого через їх акумуляцію в державному бюджеті. В Україні використовуються такі види трансфертів: дотації вирівнювання (у двох різновидах: на вирівнювання дохідної спроможності бюджетів-реципієнтів та додаткових дотацій на додаткові потреби на покриття бюджетного дисбалансу при наданні державою податкових пільг чи інших змін у зменшенні податкової бази або розширенні видатків); субвенції (для фінансування цільових програм); кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів (використовуються переважно для сумісного фінансування спільних проектів).

Головною метою бюджетних трансфертів є надання допомоги бюджетам з недостатньою власною фінансовою забезпеченістю внаслідок недостатньої податкоспроможності їх дохідної бази. Вразливість цієї ситуації полягає в тому, що в ефективно функціонуючих адміністративно-територіальних громадах вилучається частина отриманих ними доходів для надання допомоги іншим, слабкішим громадам. Негативність цієї ситуації полягає в тому, що вилучення коштів у високопродуктивних громадах стримує динамізм їх поступального розвитку (що означає не лише втрати таких територій, але і держави в цілому) і не сприяє розвитку слаборозвинутих територій, оскільки надані їм трансферти покривають дефіцит споживання (надання гарантованих державою бюджетних послуг) та певною мірою сприяють консервації їх відсталості в розвитку. Тому прогресивна функція трансфертів полягає не стільки у вирівнюванні бюджетної забезпеченості територій, а насамперед — у вирівнюванні ступеня економічного розвитку усіх регіонів, як заходу усунення причин нерівномірності їх бюджетної забезпеченості. Це потребує зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок зменшення ступеня централізації бюджетних коштів. Особливо актуальним є вирішення цього завдання з урахуванням того, що тривалий час частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів постійно зростала.

Так, у 2005 р. частка трансфертів у складі місцевих бюджетів у цілому в Україні становила 43,5 %; у 2006 р. — 46,1 %; у 2007 р. — 43,4 %; у 2008 р. — 44,5 %; у 2009 р. — 46,7 %. Тобто у 2009 р. частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів проти 2005 р. зросла на 3,2 процентного пункту. Більш істотно в 2005–2009 рр. відбулося збільшення загальної суми міжбюджетних трансфертів: від 23,3 млрд. грн. у 2005 р. до 62,2 млрд. грн. у 2009 р., або у 2,6 раза. У структурі міжбюджетних трансфертів у 2005 р. дотації вирів-

нювання становили 47,4 %, субвенції з соціального захисту населення — 26,0 %, інші трансферти — 26,6 %. У 2009 р. пропорція названих видів трансфертів становила відповідно 53,6 %; 36,6 % і 9,8 % [5, с. 514].

За 2005–2009 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. У 2008 р. цей показник був найвищим у м. Києві — 61,6 тис. грн. та у 5 областях-лідерах: Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Полтавській і Харківській, де його розмір становив відповідно 30,9 тис. грн.; 26,0 тис. грн.; 23,2 тис. грн.; 22,5 тис. грн. і 21,3 тис. грн. Найнижчий рівень ВРП зафіксовано у Чернівецькій і Тернопільській областях, відповідно 9,8 і 9,7 тис. грн. [5, с. 49].

У порівнянні з середньодержавним значенням ВРП на одну особу його розмір переважав саме лише у регіонах-лідерах, у решті 21 регіоні він був менше від середнього значення. Розмах полярності показників ВРП (м. Києва і Тернопільської області) становив 6,3 раза. 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.

Розвиток регіонів має забезпечуватися інвестиційно-інноваційною політикою. Загальносвітовий нормативний рівень інвестування розвитку економіки становить не менше 10 % від ВВП країни. В Україні ж за рахунок державного і місцевих бюджетів їх частка коштів у бюджетах розвитку від величини ВВП становила: в 2007 р. — 2,6 %; в 2008 р. — 2,9 %; в 2009 р. — 1,5 %. Це свідчить про те, що для забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства бюджетних коштів недостатньо: вони насамперед мають бути спрямовані на усунення диспропорцій регіонального розвитку. Основну ж відповідальність за темп розвитку має нести приватний бізнес, який став власником національного надбання, особливо крупний капітал.

З метою зміцнення ресурсів місцевих бюджетів новим Бюджетним кодексом України шляхом розширення дохідних джерел здійснено посилення їх дохідної бази на суму близько 23 млрд. грн. [6, с. 21]. У загальній сумі розширення дохідної бази місцевих бюджетів збільшене цільове спрямування коштів до бюджету розвитку — на суму 9,1 млрд. грн. за рахунок податків на прибуток та на суму 1,8 млрд. грн., за рахунок єдиного

податку суб'єктів малого підприємництва. Ці заходи мають сприяти зменшенню перерозподільної функції трансфертів у міжбюджетних відносинах, зменшенню залежності місцевих бюджетів від надмірно централізованих бюджетних ресурсів. Тобто — зміщенню орієнтації органів самоврядування від простого адміністрування наданими їм бюджетними коштами до управління соціально-економічним розвитком територіальних громад на посилення засад самофінансування з критерієм орієнтації на ефективний результат.

Успішність позитивних змін удосконалення міжбюджетних відносин та бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку громад має бути посилена адекватною фіскальною політикою, зокрема — відповідними положеннями Податкового кодексу України. Разом з тим є свідчення про посилення принципу централізації та ігнорування навіть раніше діючих функцій самоврядування. Зокрема, введена централізація регулювання тарифів на комунальні послуги, незважаючи на те, що тарифи на тепло, вивіз сміття, утримання будівель тощо не можуть бути однаковими і це завжди було прерогативою місцевих органів влади. Іншим прикладом є ліквідація ринкового збору — традиційного джерела доходів місцевих бюджетів; сумнівним стає збільшення доходів від єдиного податку після обмежень у його застосуванні; ліквідовано транспортний податок заміною його акцизом на паливо: якщо транспортний збір поповнював раніше доходи місцевих бюджетів, то тепер акциз є доходом державного бюджету. Погіршився також режим формування доходів місцевих бюджетів і в інших сферах — у регулюванні ставок на землю, податку на нерухомість тощо.

**Висновки.** Система міжбюджетних відносин в Україні є похідною від унітарного устрою держави і бюджетної системи. Якісний аспект механізму міжбюджетних трансфертів як інструментів бюджетного регулювання виявляється у вдалій комбінації форм міжбюджетних трансфертів, а також чітко визначених умов їх використання — дотації, субвенції — для сумісного фінансування спільних проектів. Це дозволяє реалізувати вирівнювання фінансового забезпечення всіх бюджетів у відповідності із завданнями і повнова-

женнями відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування.

Основною вадою нинішньої системи міжбюджетних відносин і бюджетного регулювання є практична відсутність належних зусиль щодо ліквідації надмірної диференціації бюджетної забезпеченості регіонів країни внаслідок нерівномірності розвитку регіональних продуктивних сил, реалізації конкретних переваг кожного регіону замість послаблення темпів розвитку регіонів-донорів вилученням значних коштів для міжбюджетного перерозподілу.

Важливим завданням на перспективу є реальна заміна парадигми функцій держави в бюджетній процесі — перехід від державного управління до державного регулювання з опорою на органи місцевого самоврядування за Європейською моделлю. Це потребує не зовнішньої опіки органів бюджетної влади, а створення дієвої як у правовому, так і фінансовому відношенні базової бюджетної одиниці — місцевої ради (муніципалітету), посправжньому відповідальної за соціально-економічний розвиток своїх територіальних громад.

#### Література

1. Бюджетний Кодекс України. — К. : Ліга-Закон, 2010. — 116 с.
2. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія / І. О. Луніна. — К. : Наукова думка, 2006. — 432 с.
3. Науково-практичний коментар до Бюджетного Кодексу України / кол. авт. [заг. редакція, передмова Ф. О. Ярошенко]. — К. : Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. — 592 с.
4. Опарін В. М. Бюджетна система : навч.-метод. посібн. / В. М. Опарін, В. І. Малько, С. Я. Кондратюк. — К. : КНЕУ, 2000. — 208 с.
5. Статистичний щорічник України за 2009 р. — К. : Інформаційно-аналітичне агентство, 2010. — 266 с.
6. Управління державним бюджетом України : підручник / кол. авт. [заг. редакція М. Я. Азарова]. — К. : Міністерство фінансів України, 2010. — 816 с.
7. Швець В. Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин / В. Я. Швець // Фінанси України. — 2005. — № 3. — С. 23–31.