

## ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

*У статті розглянуто теоретичні аспекти організації міжбюджетних відносин в Україні в сучасних умовах. Розглянуто та проаналізовано інструменти реалізації міжбюджетних відносин – міжбюджетних трансфертів, їх позитивні та негативні сторони за сучасних умов. Обґрунтовано необхідність подальшого удосконалення організації міжбюджетних відносин та вибору власної моделі фінансового вирівнювання для нашої держави*

**Ключові слова:** міжбюджетні відносини, фінансове вирівнювання, міжбюджетні трансферти, формула розподілу, рівень доходності, дотація вирівнювання

**Постановка проблеми.** Сучасні умови соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць не дають можливості забезпечити надання соціальних послуг населенню на достатньому рівні, адже фінансові можливості місцевих бюджетів обмежені. Вирішення наведеної проблеми здійснюється шляхом фінансового вирівнювання, інструменти якого потребують постійного удосконалення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дослідженням питання організації міжбюджетних відносин, інструментів їх реалізації в умовах трансформаційних перетворень в Україні займалися Федосов В. М., Деркач М. І., Яценко Ю. О. та інші. Разом з тим, питання удосконалення реалізації механізму міжбюджетних відносин в сучасних умовах потребує подальшого дослідження.

**Мета статті** – аналіз впливу міжбюджетних трансфертів на фінансовий стан окремих регіонів та можливостей удосконалення формульного розрахунку обсягу трансфертів з урахуванням їх особливостей.

**Виклад основного матеріалу.** Проблеми організації міжбюджетних відносин, фінансового вирівнювання розвитку регіонів, зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування входять до кола наукових інтересів багатьох учених. У своїх дослідженнях вони визначають теоретичні і практичні аспекти регулювання фінансових відносин між центральною владою й органами місцевого самоврядування, характеризують наявні у даній сфері проблеми, пропонують способи їх розв'язання, вносять пропозиції з реформування міжбюджетних відносин в Україні [9].

В умовах унітарної держави, до яких відноситься Україна, важливим напрямом державної економічної політики, бюджетної політики є рівномірне фінансове забезпечення надання державних гарантованих соціальних послуг громадянам на всій території України. Практичне втілення цього питання здійснюється шляхом бюджетного регулювання з використанням механізмів фінансового вирівнювання. Основним інструментом реалізації цієї політики є міжбюджетні трансферти. Відповідно Бюджетного кодексу України «міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого» (ст. 2).

Міжбюджетні трансферти в Україні є основною формою реалізації міжбюджетних відносин і спрямовані на збалансування та вирівнювання фінансової спроможності відповідних бюджетів. Власності міжбюджетних трансфертів представлено у табл. 1 [8].

В унітарних державах бюджетна система становить сукупність бюджетів усіх територіально-адміністративних одиниць і має дві ланки: державний бюджет і бюджети місцевих органів самоврядування. Наприклад, бюджетна система Японії має державний бюджет, бюджети 47 префектур і 3255 муніципалітетів. У Франції бюджетна система складається з центрального бюджету та бюджетів 95 департаментів, близько 37 тис. комун [8]. В Україні бюджетна система складається з державного бюджету та 12111 місцевих бюджетів.

Головну роль відіграє державний бюджет, за допомогою якого центральна влада акумулює у своїй руках основну частину національного доходу, що перерозподіляється через фінансову систему. Розподіл доходів і витрат між окремими видами бюджету закріплено законодавчо.

Основну увагу слід приділяти якісним параметрам кожного інструменту міжбюджетних трансфертів, що використовуються для фінансування певного виду повноважень (функцій) органів місцевого самоврядування, для встановлення критеріїв застосування й можливостей впровадження.

## Властивості міжбюджетних трансфертів

Види	Цільове спрямування	Джерело отримання
Дотація вирівнювання	Бюджету АРК, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним бюджетам та бюджетам міст республіканського АРК та міст обласного значення	з Державного бюджету України
	Іншим бюджетам місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні відносини	з Державного бюджету України
	Бюджетам міст районного значення, сільським, селищним бюджетам	з Державного бюджету України через районні бюджети
Субвенції	На здійснення державних програм соціального захисту	з Державного бюджету України
	Субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів)	з Державного бюджету України
	На утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування	з місцевими бюджетами
	На виконання інвестиційних програм (проектів)	з місцевими бюджетами
	Інші субвенції	з Державного бюджету України з місцевими бюджетами
Кошти, що передаються	до державного бюджету	з місцевими бюджетами
	до місцевого бюджету	з інших місцевих бюджетів
Додаткові дотації	На вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів	з Державного бюджету України
	На компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, унаслідок надання пільг, встановлених державою	з Державного бюджету України
	Інші додаткові дотації	з місцевими бюджетами

Так, міжбюджетні трансферти надаються з метою:

- 1) коригування вертикальних фіскальних дисбалансів – покриття фіскального розриву між видатковими потребами і плановими обсягами закріплених доходів місцевих бюджетів;
- 2) фінансування, компенсації витрат (втрат) місцевих бюджетів, що пов'язані з реалізацією загальнодержавної політики;
- 3) коригування горизонтальних фіскальних розривів (фінансового вирівнювання). Трансферти використовуються для вирівнювання фінансових умов надання суспільних послуг органами місцевого самоврядування та забезпечують максимально однакові можливості надання базових суспільних послуг їх кінцевим споживачам;
- 4) коригування зовнішніх ефектів, що виникають при наданні суспільних послуг або впливають на якість їх надання – для компенсації органам місцевого самоврядування витрат на суспільні послуги, надання яких спричиняє позитивний або негативний вплив на інші адміністративно-територіальні одиниці;
- 5) координації, гармонізації витрат місцевих бюджетів, що пов'язані з реалізацією державних цільових програм. Здійснюється для непрямого стимулювання органів місцевого самоврядування до участі в реалізації заходів у пріоритетних галузях державної політики. Надання трансфертів має забезпечити управлінську гнучкість і фінансову автономію органів місцевого самоврядування та не повинне призводити до встановлення адміністративного контролю пріоритетів витрачання коштів місцевих бюджетів;
- 6) забезпечення ефективності справляння місцевих податків і зборів, фінансового управління на місцевому рівні. Умови надання трансфертів місцевим бюджетам мають забезпечити мінімізацію ризиків утворення негативних стимулів для органів місцевого самоврядування при формуванні доходів і проведенні видатків місцевих бюджетів. Водночас надання трансфертів може стимулювати діяльність органів місцевого самоврядування у сфері бюджетного чи податкового менеджменту;
- 7) забезпечення гнучкості реалізації макроекономічної й соціальної політики центрального уряду. Необхідний рівень ділової активності в пріоритетних галузях економіки адміністративно-

територіальних одиниць може забезпечуватися й підтримуватися через використання міжбюджетних трансфертів або їх комбінацій [7].

Порядок розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів здійснюється за формулою, яка визначена у ст.94 Бюджетного кодексу України [1].

Діючий порядок розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів в Україні має низку особливостей, як позитивних, так і негативних [2; 3].

До позитивних слід віднести забезпечення на однаковому рівні надання суспільних послуг громадянам на всій території України незалежно від рівня економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці та фінансового стану місцевого бюджету. Таким чином дотримуються єдині державні стандарти надання соціальних послуг, що притаманне унітарній державі.

Це було виправданим в умовах перебудови економічних відносин на ринкові в умовах економічної і фінансової кризи.

В умовах трансформаційних перетворень в економіці та інституційних – в системі державних фінансів підходи щодо організації міжбюджетних відносин повинні бути більш гнучкими, ефективними і враховувати зміни в економічній, бюджетній політиці.

До негативних особливостей організацій міжбюджетних відносин сучасності слід віднести незацікавленість органів місцевої влади в пошуках додаткових джерел надходжень до своїх бюджетів.

Сьогодні трансферти з державного бюджету, що надаються місцевим бюджетам, становлять близько 6–7 % ВВП, в їх структурі близько 50 % займають нецільові трансферти, тобто дотації вирівнювання.

Їх частка щороку збільшується, що свідчить про зростаючі потреби територій у відповідності до вартості переданих загальнодержавних функцій місцевим органам влади. Ця тенденція підтверджується даними щодо структури надходжень до зведеного бюджету Харківської області в динаміці (таблиця 2).

Таблиця 2

**Показники фактичного надходження загального фонду зведеного бюджету Харківської області, млн грн**

Показник	2010	Питома вага, %	2011	Питома вага, %	2012	Питома вага, %
Доходи, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	3205,7	43,6	3557,2	41,6	4091,9	39,3
Дотація вирівнювання	2067,1	28,1	1695,3	19,8	2046,5	19,7
Субвенції з державного бюджету	1414,6	19,2	2223,4	26,0	2913,0	28,0
Сума доходів загального фонду	7352,6	X	8544,6	X	10410,4	X

Джерело: складено автором на основі даних Департаменту фінансів Харківської ОДА

Це призводить до зменшення частки доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України і збільшення вертикального фіскального розриву. Щорічно змінюється і кількість дотаційних бюджетів і бюджетів-донорів.

Формульний розрахунок значення міжбюджетних відносин щорічно затверджується постановою Кабінету Міністрів України, за період з 2001 по 2011 рік було прийнято 25 постанов та внесено більше 40 змін.

Як свідчить досвід, в країнах з розвинутими ринковими відносинами зміни вносяться з періодичністю у 2–5 років [10].

Аналіз наукової думки стосовно дослідження механізмів фінансового вирівнювання на сучасному етапі суспільно-економічних відносин, як зарубіжних вчених, так і українських науковців свідчить про необхідність подальшого дослідження проблеми удосконалення організації міжбюджетних відносин, посилення їх ефективності, що вимагає вибору для нашої держави власної моделі фінансового вирівнювання.

В Україні фінансове вирівнювання здійснюється у вертикальному та горизонтальному напрямках одночасно, що враховує видаткові потреби та дохідний потенціал територій. Така форма взаємовідносин не є ефективною для обох сторін:

– у бюджетів-донорів вилучається весь обсяг перевищення розрахункових доходів над розрахунковими видатками;

– у бюджетів-реципієнтів перевищення розрахункових видатків над розрахунковими доходами покривається за рахунок дотацій з державного бюджету.

І в першому, і в другому випадку абсолютно відсутня мотивація місцевих органів влади до зростання доходної бази місцевих бюджетів або економії у видатковій частині.

За розрахунками українських науковців, зокрема Ю. О. Яценко, така методика визначення обсягу дотацій вирівнювання призводить до різного рівня доходів адміністративно-територіальних одиниць у розрахунку на одну особу: більші доходи на одну особу при більших обсягах дотацій вирівнювання [10].

Практика показує, що в українській моделі розрахунку показників доходів не враховується рівень зусиль органів місцевої влади щодо нарощування доходної бази своїх бюджетів, крім того, відсутні стимулюючі важелі для тих регіонів, де із року в рік проводяться вилучення до державного бюджету.

При розрахунку видаткової частини місцевих бюджетів за фінансовим нормативом бюджетної забезпеченості не враховується реальний стан установ соціальної сфери, рівень зношуваності будівель, обладнання, що стримує розвиток таких галузей, як освіта, охорона здоров'я, фізична культура та спорт, культура і мистецтво, якість надання послуг населенню установами цих галузей [2].

Можна погодитись з думкою вітчизняних науковців, які пропонують створювати регіональні фонди фінансового вирівнювання, як додатковий резерв фінансового ресурсу для відтворення тих факторів, які не враховані у загальній формулі, але можуть мати місце в окремих адміністративно-територіальних одиницях для досягнення рівномірності надання державних соціальних послуг на однаковому рівні.

Одним із напрямів удосконалення реалізації механізму міжбюджетних відносин та надання йому гнучкості може бути часткове використання методу відсоткового відрахування від загальнодержавних податків та зборів на користь окремих місцевих бюджетів, що сприятиме досягненню рівномірного соціально-економічного розвитку усіх територій.

Практична реалізація запропонованих заходів надасть можливість досягти зв'язку між доходами місцевих бюджетів, впливом диференціації розвитку економіки території, обсягом видаткових потреб.

**Висновки.** За результатами досліджень можна визначити, що в сучасних умовах з урахуванням особливостей розвитку держави слід переглянути формулу розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами в напрямку, який би надав можливість вирівняти доходи, видатки місцевих бюджетів, враховуючи рівень розвитку кожної території.

#### *Література*

1. Бюджетний кодекс України : закон України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI (зі змінами і доповненнями).
2. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів : постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.10 № 1149 (зі змінами і доповненнями).
3. Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.97 № 1349 (зі змінами і доповненнями).
4. Про затвердження звіту про виконання обласного бюджету за 2009 рік : рішення Харківської обласної ради від 14.04.10 № 1651-V.
5. Про затвердження звіту про виконання обласного бюджету за 2010 рік : рішення Харківської обласної ради від 17.02.11 № 75-VI.
6. Про затвердження звіту про виконання обласного бюджету за 2012 рік : рішення Харківської обласної ради від 05.03.13 № 643-VI.
7. Деркач М. І. Сучасна державна політика у сфері подолання статичного й динамічного дисбалансів місцевих бюджетів / М. І. Деркач // Фінанси України. – 2011. – № 4. – С. 55–64.
8. Степюк В. Доходи місцевих бюджетів : актуальні питання обслуговування / В. Степюк // Казна України. – 2010. – №5. – С. 26–27.
9. Федосов В. М. Сутність і проблематика бюджетування : Українські реалії / В. М. Федосов, Т. С. Бабич // Фінанси України. – 2008. – №1. – С. 10–13.
10. Яценко Ю. О. Удосконалення підходів до визначення міжбюджетних трансфертів вирівнювання в Україні / Ю. О. Яценко // Фінанси України. – 2012. – № 11. – С. 72–83.

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ

*В статье определены теоретические аспекты организации межбюджетных отношений в Украине в современных условиях. Рассмотрены и проанализированы инструменты реализации межбюджетных отношений – межбюджетные трансферты, их положительные и отрицательные стороны в нынешних условиях. Обоснована необходимость дальнейшего усовершенствования организации межбюджетных отношений и выбора собственной модели финансового выравнивания для нашего государства.*

**Ключевые слова:** межбюджетные отношения, финансовое выравнивание, межбюджетные трансферты, формула распределения, уровень доходности, дотация выравнивания

Narkizova T.

## THEORETICAL ASPECTS OF IMPLEMENTATION OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS IN UKRAINE

*In every unitary state, such as Ukraine for example, equal financial support of the state guaranteed social services to citizens on the whole territory becomes major government economic and budget policy objective. Practical implementation of this question is carried out through budget regulation with financial equalization mechanisms. The main instrument for realization of abovementioned is inter-budget transfers.*

*The existing procedure for inter-budget transfers distribution in Ukraine has a number of features, both positive and negative.*

*Positives evidently include ensuring equal support level of public services to citizens throughout the territory of Ukraine regardless of administrative-territorial unit economic development level and the financial condition of the local budget. Thus keeps equal state standards of social services that is inherent in a unitary state.*

*Negative features of organizations of inter-budget relations at present include lack of local authorities interest in additional sources of budget incomes search.*

*During transformational changes in the economy and institutional – in the public finance system the procedures in the inter-budget relations organization should be more flexible, effective and consider the changes in the economic and budget policy.*

*The theoretical aspects of the organization of inter-budget relations in Ukraine in modern conditions are defined in the article. The instruments of inter-budget relations realization – interbudget transfers, its' advantages and defects at present are considered. The necessity of further inter-budget relations improvement and of own financial equalization model selection for our state is justified.*

*Надійшла до редколегії 15.01.2014.*