

УДК 336.14:351.822

Н. Клименко

## ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВПЛИВУ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ НА МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ

Розглянуто різні теоретичні підходи до визначення міжбюджетних відносин, їх функцій, взаємозв'язок між бюджетною системою і розподілом фінансових ресурсів між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Визначено форми, моделі міжбюджетних відносин, які обумовлені типом взаємозв'язків між рівнями бюджетної системи. Проаналізовано досвід іноземних країн, де застосовується бюджетний федералізм, зокрема використання принципів бюджетного федералізму в унітарних країнах.

**Ключові слова:** міжбюджетні відносини, бюджетна система, бюджетний устрій, місцеві бюджети, державний бюджет, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, бюджетний федералізм, бюджетний унітаризм, субсидіарність.

Відносини між Державним бюджетом України та місцевими бюджетами обумовлені специфікою побудови бюджетної системи, на забезпечення функціонування якої направляються фінансові ресурси, що надходять на казначейські рахунки та розподіляються всередині такої системи. Кожна держава має свою бюджетну систему з притаманним для неї способом мобілізації та розподілу коштів, що визначає особливості взаємовідносин між її адміністративно-територіальними елементами. Проведення адміністративної реформи та введення в дію адміністративних послуг в Україні потребує стійкості усіх складових обраної моделі міжбюджетних відносин.

Вивченням міжбюджетних відносин займаються такі вчені у сферах економіки, права та державного управління, як: Н. Балдич, О. Бандурка, О. Близнюк, В. Бодров, І. Волохова, Л. Воронова, Ю. Воробйов, Н. Губерська, І. Заверуха, Л. Клець, О. Кожемяченко, П. Круш, Н. Кузьминчук, І. Луніна, І. Медведєва, М. Миколайчук, О. Музика, В. Опарін, К. Павлюк, П. Проноза, І. Розпугенко, О. Сунцова, Р. Усенко, Л. Феценко, В. Швець, І. Чугунов. Кожен із них досліджує певний аспект міжбюджетних відносин. Вважаємо за необхідне дослідити окреслену тему через теоретичну конструкцію: сутність – функції – взаємозв'язок понять – моделі міжбюджетних відносин – форми відносин між бюджетами.

Міжбюджетні відносини як різновид публічних відносин виникли завдяки існуванню інституту місцевого самоврядування, що закріплюється, зокрема, у ст. 140 Конституції України, Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Бюджетному кодексі України. Сутність міжбюджетних відносин визначається через три аспекти: економічний, правовий, політичний.

Економічний аспект передбачає співпрацю між органами державної влади та органами місцевого самоврядування з приводу формування та використання фінансових ресурсів; розподілу доходів та видатків; визначення трансфертів, що передаються бюджетами різних рівнів та забезпечення контролю за витратами коштів державного і місцевого бюджетів.

Правовий аспект полягає у тому, що відносини між бюджетами виникають на основі розмежування на законодавчому рівні державних та самоврядних повноважень з приводу надання суспільних послуг, розподілу доходів та видатків між державним та місцевими бюджетами та визначення політики фінансового вирівнювання.

Політичний аспект означає, що міжбюджетні відносини залежать від організації державної влади та ухвалення таких нормативно-правових актів, які б узгоджували державні та місцеві інтереси [1].

Міжбюджетні відносини визначаються ст. 81 Бюджетного кодексу України 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].

Визначення, які містяться у Бюджетному кодексі України, виокремлює головні структурні елементи міжбюджетних відносин, зокрема:

1) інституційний взаємозв'язок між органами державної влади та місцевого самоврядування, що визначає два напрями міжбюджетних відносин: між державним і місцевими бюджетами; між місцевими бюджетами;

2) необхідність перерозподільчої функції держави для врегулювання фінансових розбіжностей між регіонами.

На думку В. Опаріна, В. Малька, С. Кондратюка міжбюджетні відносини є “внутрішніми бюджетними потоками, які відображають перерозподіл доходів і видатків між бюджетами” [3]. Ця позиція знаходить підтвердження у роботі Л. Клець, яка наводить основні складові фінансового потоку: “зміна фінансових активів, напрями використання фінансових ресурсів, рух коштів або фінансових ресурсів” [4], що характерні для міжбюджетних відносин.

Міжбюджетні відносини, на думку І. Заверухи, – “це сукупність відносин, що виникають між органами державної влади та органами місцевого самоврядування з приводу розмежування і закріплення матеріальних і процесуальних бюджетних повноважень, розмежування відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування в процесі реалізації цих повноважень” [5].

Англomовним відповідником поняття міжбюджетних відносин є терміни “intergovernmental relations” та “interfiscal relations”. Трапляється також термін “intergovernmental fiscal relations”, і деякі українські вчені (П. Круш, О. Кожемяченко) використовують дослівний переклад “міжурядові відносини”. Термін “fiscal” набув поширення в економічній практиці як фіскальний, податковий, інколи – у значенні фінансовий, бюджетний.

Функції міжбюджетних відносин науковці розглядають через функціональне призначення бюджету або бюджетної системи.

Регулююча (розподільчо-перерозподільча) функція полягає у розподілі бюджетних надходжень по вертикалі та по горизонталі між бюджетами для реалізації соціально-економічних програм і функцій, що забезпечуються державою та органами місцевого самоврядування. Для держави міжбюджетні відносини – це інструмент регулювання соціально-економічного розвитку областей, районів, міст, сіл та селищ, що дає змогу уникнути негативних тенденцій економічного розвитку депресивних територій та забезпечити стабільність у країні.

Ще одна функція – ресурсоформуюча функція міжбюджетних відносин – полягає у встановленні умов відрахування від загальнодержавних податків та місцевих податків до різних рівнів бюджетної системи, тобто здійснюється акумуляція фінансових ресурсів до державного та місцевих бюджетів [6].

Функція інституалізації суспільних потреб полягає у “публічному правовому розмежуванні повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування з надання споживачам гарантованих державою соціальних послуг” [7].

Своєю чергою, стимулююча функція досягається завдяки бюджетному вирівнюванню та створенню умов для влади різних рівнів для мобілізації фінансових ресурсів на відповідній території.

Нарешті, контрольна функція дає змогу своєчасно та повно оцінити фінансові ресурси у формі міжбюджетних трансфертів, що надходять у розпорядження органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також визначити, яким чином складаються пропорції з їх розподілом, наскільки ефективно вони використовуються. Завдяки контрольній функції відбувається регулювання бюджетних потоків на всіх етапах бюджетного процесу.

Отже, функціям міжбюджетних відносин кореспондуються та їх уточнюють три сутнісні аспекти зазначеного терміна.

Термін “міжбюджетні відносини” пов’язаний із дефініцією “бюджет”. Структура бюджету розглядається у горизонтальному та вертикальному розрізах. Горизонтальний – характеризує склад доходів та видатків бюджетів, їх питому вагу. По вертикалі бюджет розглядається за рівнями державної влади та управління і характеризується взаємопов’язаними поняттями бюджетного устрою і бюджетної системи.

Обидва відповідні терміни мають важливе значення для розкриття сутності міжбюджетних відносин. До кодифікації бюджетного законодавства діяв Закон України “Про бюджетну систему України”, де бюджетний устрій визначався як організація і принципи побудови бюджетної системи, її структури, взаємозв’язок між її окремими ланками та базувався на державному устрої та адміністративно-територіальному поділі України [8].

У Бюджетному кодексі України у редакціях 2001, 2010 рр. термін “бюджетний устрій” не застосовується, але поняття “бюджетна система” розширено та визначено як “сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права” [9]. Фактично завдяки такому способу визначення бюджетної системи термін “бюджетний устрій” вийшов з термінології, що пропонує законодавець. Проте не всі науковці згоджуються з таким підходом.

Треба відзначити, що бюджетна система – це своєрідний “каркас”, між структурними частинами якого (державним та місцевими бюджетами) розподіляються бюджетні ресурси згідно з чинним податковим та бюджетним законодавством. У випадках, коли бюджетних ресурсів недостатньо для забезпечення функцій держави, виникає потреба в їх перерозподілі, що досягається завдяки координуючій ролі держави через міжбюджетні відносини.

І. Чугунов розглядає термін “бюджетна система” через її регулятивне призначення. “Бюджетна система – це сукупність бюджетів, утворена на основі адміністративно-територіального устрою держави та взаємовідносин між ними, які вибудовуються з огляду на оптимальний розподіл і фінансове забезпечення повноважень органів державної та місцевої влад між бюджетами усіх рівнів, спрямованих на соціально-економічний розвиток суспільства” [10]. Дослідник зосереджує увагу на оптимальності розподілу повноважень, яка досить часто супроводжується зменшенням бюджетних витрат, що не завжди позитивно впливає на доступ до отримання користувачем управлінської послуги або її якість.

Аналіз зарубіжної практики свідчить, що існують три моделі бюджетних систем. Відповідно до першої моделі, доходи та податки держави поділяються за рівнями відповідного бюджету. Друга модель передбачає застосування однакової бази оподаткування кожними рівнем влади з правом встановлювати власні податкові ставки.

Податкова ставка щодо справляння певного виду податку становить суму податкових ставок різних рівнів влади. За третьою моделлю податки розмежовуються між різними рівнями влади та закріплюються за відповідними бюджетами. Елементи зазначених моделей можуть комбінуватися, але завжди переважає один із наведених підходів.

Наслідками впливу міжбюджетних відносин на бюджетну систему є:

– регулювання темпів розвитку адміністративно-територіальних одиниць через виконання загальногалузевих фінансових планів та програм соціально-економічного розвитку;

– вплив на виробництво, інвестиційну, інноваційну діяльність, підтримка зовнішньоекономічної діяльності держави [11].

Результати провадження діяльності суб'єктів господарювання різних форм власності на території України, адміністративно-територіальних одиниць зокрема, також обумовлені податковим регулюванням. Отже, опосередкований вплив податкового регулювання на міжбюджетні відносини відбувається через встановлення переліку та ставок податків, що стягуються на території країни, і через створення податкових умов для господарювання.

Розмежування видатків “ґрунтується на розмежуванні функцій держави між різними рівнями влади, і, відповідно, на призначенні того чи іншого бюджету” [12]. Взаємозв'язок між рівнями бюджетної системи (державним та місцевими бюджетами) принципово важливий для здійснення повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування та забезпечення їх фінансової спроможності. Склад доходів та витрат залежить від рівня бюджетної системи. Варто погодитися з твердженням, що “рівень соціальних видатків визначається фінансовою моделлю суспільства. Доходи бюджету характеризують податкову політику держави” [13].

Напрями використання коштів державного та місцевого бюджетів, згідно з гл. 13 Бюджетного кодексу України, можна згрупувати у три основні блоки. Так, з Державного бюджету України фінансуються видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності, суверенітету, незалежного судочинства та такі видатки, що не можуть бути передані на виконання Автономної Республіки Крим та місцевому самоврядуванню. Здійснення забезпечення перелічених видатків досягається завдяки виконанню відповідними органами державної влади своїх функцій.

З місцевих бюджетів та за рахунок трансфертів із Державного бюджету України фінансуються видатки за двома напрямками. Видатки на забезпечення функцій держави, що можуть передаватись до виконання Автономної Республіки Крим та місцевому самоврядуванню, та видатки, що направлятимуться на місцеві потреби, реалізація яких є повноваженнями Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Реалізацію названих видатків здійснюють Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі комітети відповідних місцевих та сільських рад.

Критерії розмежування видів видатків між місцевими бюджетами визначені у ст. 86 Бюджетного кодексу України, детальне розмежування видатків між бюджетами зафіксовано у гл. 14. Характерною особливістю розмежування видатків є те, що кожна сфера та галузь отримує часткове фінансування з кожного рівня бюджету.

Доцільно відзначити, що О. Молдаван, Я. Жаліло, О. Шевченко пишуть про нову “архітектуру” бюджетної системи України, запропоновану у Бюджетному кодексі України в редакції 2010 р., та про проблемні питання, що потребують удосконалення. До таких проблем ці автори відносять необхідність зменшення бюджетних видатків; а також той

факт, що більшою мірою місцева влада займається реалізацією державної політики, меншою – регіональним розвитком. На їх думку, проблемною є спрямованість боргової політики держави на покриття поточних видатків; низька ефективність бюджетних інвестицій; потреба у зміні підходів до формування спеціального та Стабілізаційного фондів [14].

Останнім часом, з огляду на розгляд питання про адміністративну реформу, актуальною є оптимізація надання бюджетних благ та послуг. Необхідно враховувати специфіку бюджетних благ та послуг, зокрема:

- територіальні відмінності у потребі конкретних громад щодо суспільного блага;
- територіальні ліміти щодо користування суспільним благом;
- дія “ефекту масштабу” для конкретного суспільного блага щодо здешевлення вартості надання такого блага;
- зовнішній ефект від надання конкретного суспільного блага чи послуги, що передбачає вплив на добробут жителів не тільки цієї адміністративно-територіальної одиниці, а й інших.

І. Луніна вважає, що для прийняття рішень стосовно розширення самоврядних повноважень необхідно враховувати:

- економічні умови надання конкретних видів суспільних благ та послуг залежно від масштабів їх споживання;
- середні витрати для надання видів суспільних благ та послуг у випадку їх централізації порівняно з транспортними витратами населення [15].

Верховною Радою України прийнято Закон України “Про адміністративні послуги” від 06.09.2012 р. [16], що передбачає зміни до чинного законодавства та прийняття низки нових нормативно-правових актів

Побудова міжбюджетних відносин залежить від економічної системи кожної держави. За загальносвітовою тенденцією вплив інституту місцевого самоврядування на суспільні процеси та місцеві бюджети у складі державних фінансів постійно зростає.

Існують дві основні моделі міжбюджетних відносин (централізована та децентралізована), які відрізняються способом організації та типом взаємозв’язків між різними рівнями влади, що впливає на розподіл доходів та видатків між Державним бюджетом України та місцевими бюджетами.

Організація бюджетного процесу (міжбюджетні відносини – елемент цього процесу) визначає методи та інструменти відносин між бюджетами. Формування бюджетів “знизу догори” притаманне стабільним та розвинутим країнам. Формування бюджету “згори донизу” переважає у кризовий період.

Розрізняють унітарну (бюджетний унітаризм) та федеральну (бюджетний федералізм) форми міжбюджетних відносин. Унітарна форма гарантує суверенітет держави і стабільність у регіонах відповідно до їх фінансової бази. Федеральна форма забезпечує максимально допустиму самостійність місцевих органів влади у бюджетному процесі. Концепція субсидіарності поєднує риси централізації та децентралізації відносин між бюджетами.

Доцільно зазначити, що серед вчених існують різні думки щодо бюджетних унітаризму та федералізму. Частина науковців вважає, що бюджетний устрій знаходиться в логічній узгодженості з державним устроєм, деякі наголошують на ступені централізації (децентралізації) певної бюджетної системи, інші висловлюють думку про те, що як бюджетний унітаризм, так і бюджетний федералізм, можуть мати риси централізації і децентралізації.

За класифікацією Міжнародного валютного фонду, залежно від форм політичної взаємодії та ступеня фінансового співробітництва різних рівнів влади, форми міжбюджетних відносин диференціюються від класичного федералізму (США), кооперативного (ФРН), до канадського, британського варіанта бюджетного федералізму і режиму адміністративної опіки над органами місцевого самоуправління (Франція, скандинавські країни) [17].

Україна – унітарна держава, що передбачає переважне право в організації міжбюджетних відносин центральних органів влади та забезпечення ними взаємозв'язку між рівнями бюджетної системи через оптимальний розподіл доходів між рівнями державного управління та місцевого самоврядування. Одночасно відбувається процес децентралізації міжбюджетних відносин, що передбачає фінансову достатність територіальних одиниць.

У рамках Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка та ефективна держава” [18] Комітетом з економічних реформ при Президентові України передбачено реформу міжбюджетних відносин, що проводиться у три етапи: до завершення 2010 р., 2012 р. та 2014 р. відповідно. Цілями реформи є підвищення якості послуг, що надаються на місцевому рівні та збільшення питомої ваги інвестиційних видатків.

Діє також Концепція реформування місцевих бюджетів, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 308-р від 23.05.2007 р. [19], що передбачає реформування міжбюджетних відносин та зміцнення фінансової самостійності місцевих бюджетів до 2014 р.

Отже, кожна країна має свої особливості у структурі бюджетної системи, яка складається з трьох чи двох рівнів. Спосіб організації відносин між такими рівнями визначається на державному рівні в рамках обраної бюджетної політики та власної моделі міжбюджетних відносин.

### Література

1. Фещенко Л. В. Бюджетна система України [Текст] : навч. посіб. / Л. В. Фещенко, П. В. Проноза, Н. В. Кузьминчук. — К. : Кондор, 2008. — С. 104.
2. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Опарін В. М. Фінанси [Текст] : навч. посіб. / В. М. Опарін. — К. : КНЕУ, 2008. — С. 17.
4. Клець Л. Є. Бюджетний менеджмент [Текст] : навч. посіб. / Л. Є. Клець. — К. : Центр учбової літератури, 2007. — С. 53.
5. Заверуха І. Б. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні [Текст] : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук / І. Б. Заверуха ; Київський національний університет ім. Т. Шевченка. — К. : [б. в.], 2001. — С. 6.
6. Вороб'єв Ю. Н. Межбюджетные отношения в Украине [Текст] : учебник / Ю. Н. Вороб'єв, И. В. Усков. — Симферополь : АРИАЛ, 2010. — С. 37.
7. Кузьменко О. Вплив категорії “бюджет” на концептуальні засади сутності міжбюджетних відносин: теоретичні питання / О. Кузьменко // Право України [Текст]. — 2009. — № 12. — С. 64.
8. Про бюджетну систему України [Електронний ресурс] : Закон України № 512-XII від 05.12.1990 р. (втратив чинність). — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/512-12>.

9. Бюджетний кодекс України...
10. Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку [Текст] : монографія / І. Я. Чугунов. — К. : НІОС, 2003. — 488 с.
11. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку [Текст] / І. Волохова. — Одеса : Атлант, 2010. — С. 23.
12. Опарін В. М. Фінанси... — 240 с.
13. Іванов Ю. Б. Фінансове регулювання економіки [Текст] : навч. посіб. / Іванов Ю. Б., Аведян Л. Й., Кабанець А. Г. — Х. : ХНЕУ, 2008. — 231 с.
14. Жаліло Я. А. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання [Текст] : аналіт. доп. / О. О. Молдован, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко. — К. : НІСД, 2010. — 72 с.
15. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин [Текст] : монографія / І. О. Луніна. — К. : Інститут економічного прогнозування, 2006. — С. 394—397.
16. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : Закон України № 5203-VI від 06.09.2012 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
17. Медведєва І. Б. Фінанси [Текст] : консп. лекц. / І. Б. Медведєва, Л. С. Мартюшева, Л. О. Меренкова [та ін.]. — Х. : Вид-во ХНЕУ, 2008. — С. 97.
18. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка та ефективна держава [Електронний ресурс] : Витяг з програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. — Режим доступу : [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=289408](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=289408).
19. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 308-р від 23.05.2007 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80>.

**N. Klymenko**

#### **SOME ASPECTS OF INFLUENCE OF BUDGET SYSTEM ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS**

**The article deals with different theoretical approaches to intergovernmental relations, their functions, the interconnection between the budget system and the distribution of financial resources between the public authorities and local self-governments. Shapes and models of intergovernmental relations caused by the nature of the interconnection between levels of budget system are defined. The experience of foreign countries where the budget federalism is applied, in particular, the using of principles of budget federalism in unitary countries is analyzed.**

**Key words: intergovernmental relations, budget system, budget order, local budgets, state budget, state government authorities, local government authorities, budget federalism, budget unitarianism, subsidiarity.**