

УДК 336.14

**ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ  
МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

Рябушка Л.Б., к.е.н., доцент

Ластовина Ю. В.,

ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку  
України”

У статті розкрита економічна сутність та значення системи міжбюджетних відносин. Визначено принципи організації міжбюджетних відносин. Запропоновані концептуальні засади ефективного управління системою міжбюджетних відносин з метою підвищення соціально-економічного стану регіонів.

**Ключові слова:** Міжбюджетні відносини, бюджетна система, бюджетна політика, місцеві бюджети, фінансова децентралізація, бюджетний федералізм, бюджетний механізм.

In the article essence the economic nature and value system of intergovernmental relations. The principles of intergovernmental relations. Conceptual foundations of effective management system of intergovernmental relations in order to improve socio-economic status areas.

**Keywords:** intergovernmental relations, budget system, fiscal policy, local budgets, financial decentralization, budget federalism, budget mechanism.

**Актуальні проблеми.** Забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку країни неможливе без створення обґрунтованої системи міжбюджетних відносин. І хоча її формування розпочалося за довго до набуття Україною незалежності, через значну неоднозначність та суперечливість даного питання воно остаточно не вирішене й досі. Саме це й свідчить про актуальність даної теми дослідження та її практичне значення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемами теорії і практики міжбюджетних відносин та їх удосконаленням займалися ряд українських

науковців, серед яких: О.Василик, О.Кириленко, В.Кравченко, Луніна, В.Опарін, К.Павлюк, С.Слухай, С.Юрій. Вагоме місце в розробленні проблематики міжбюджетних відносин займають праці таких російських вчених: Г.Поляка, В.Христенко, Ю. Любимцева, Павлова Л.Н. Становлення та розвиток міжурядових фінансових відносин ґрунтовно досліджувалися зарубіжними авторами : Tanzi Vito, Roy Bahl, Jennie Litvack, Junaid Ahmad, Richard Miller Bird, Charles B. Blankart. Проте існування негативних факторів в системі міжбюджетних відносин, недостатній рівень розробки теоретичних аспектів сутності системи і особливо механізму їх реалізації вимагає подальшого дослідження в цьому напрямку.

**Мета:** Дослідження методологічних засад розвитку системи міжбюджетних відносин, та визначення концептуальних напрямків ефективного управління системою міжбюджетних відносин.

**Викладення основного матеріалу дослідження:** Система міжбюджетних відносин за своєю суттю є явищем, що поєднує різноманітні ланки бюджетної системи в єдине ціле. Завдяки цим відносинам бюджетна система функціонує як цілісний організм. Слід наголосити, що існування міжбюджетних відносин стає можливим лише за умови визнання у державі інституту місцевого самоврядування, тобто права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Критичний аналіз та узагальнення сучасних теорій фінансів дозволили систематизувати такі науково – методичні підходи до розуміння сутності системи міжбюджетних відносин, а саме: - сукупність відносини між державою, АРК та органами місцевого самоврядування; - розподіл функціональних повноважень, обов'язків, фінансових ресурсів та відповідальності між державою, АРК та органами місцевого самоврядування; - механізм розподілу доходів і видатків між бюджетами різних рівнів та територіальних громад; - досягнення стійкого територіального розвитку та забезпечення доступності споживання основних суспільних благ населення. Роль міжбюджетних відносин для економіки і суспільного життя важко переоцінити. Ефективна і раціональна побудова

системи міжбюджетних відносин сприяє досягненню таких цілей: забезпечення стійкого економічного зростання за рахунок оптимального використання фіскального потенціалу кожного з регіонів і країни загалом; якості життя населення; зростання якості життя населення; соціального захисту і однаково високого рівня бюджетного забезпечення територіальних спільнот; зміцнення територіальної цілісності країни завдяки попередженню конфліктів між органами влади різних рівнів. Графічне відображення системи міжбюджетних відносин представлено на рис. 1.

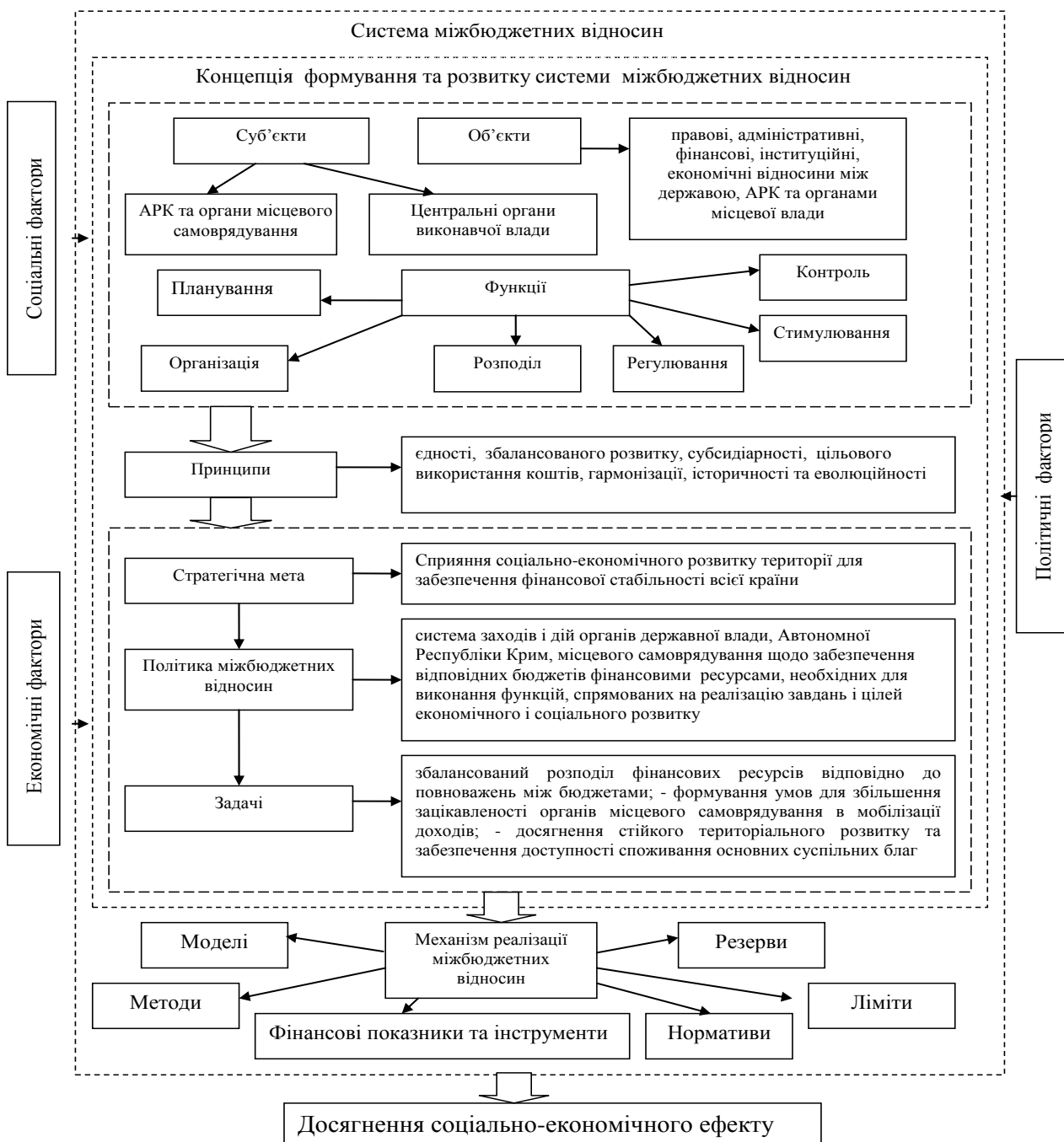


Рис. 1 – Графічне відображення сутності системи міжбюджетних відносин

Нами доведено, ефективність системи міжбюджетних відносин перш за все визначається концепцією формування та розвитку. При цьому аналіз спеціальної літератури показав, що розвиток системи міжбюджетних відносин проходив за такими напрямками [1,2,6,7]: - історичний, - економічний, - соціальний, - політичний, - інституціональний.

Досліджуючи історичний напрям виникнення міжбюджетних відносин в Україні, слід зауважити, що українська державність розвивалася під впливом інших держав. Проаналізувавши наукові погляди до історичного розвитку міжбюджетних відносин можемо виділити 12 етапів, що обумовили особливості розвитку державного устрою і фінансової системи України. Поступове еволюціонування державного устрою, системи місцевого самоврядування, бюджетно-фінансової та податкової систем вплинули на становлення самої системи міжбюджетних відносин. Економічну сутність міжбюджетних відносин розкривають концепції субсидіарності, бюджетного (фіскального) федералізму, унітаризму, фінансової децентралізації [7,8,9]. Соціальний напрямок розвитку системи міжбюджетних відносин представлений концепцією суспільних благ [10]. Згідно з даною концепцією держава надає населенню певні блага або послуги. Перелік таких благ в Україні визначається ст. 25 Декларації прав людини. Демократична держава повинна гарантувати право на такий рівень життя, який враховує забезпечення людей їжею, житлом, медичним обслуговуванням, необхідними для підтримання здоров'я, власного добробуту та добробуту сім'ї, право на соціальне забезпечення у разі безробіття, хвороби, інвалідності, старості та інших випадків втрати засобів до існування з незалежних від людини обставин. Соціальний напрямок розвитку системи міжбюджетних відносин представлений концепцією суспільних благ [10]. Згідно з даною концепцією держава надає населенню певні блага або послуги. Перелік таких благ в Україні визначається ст. 25 Декларації прав людини. Демократична держава повинна гарантувати право на такий рівень життя, який враховує забезпечення людей їжею, житлом, медичним обслуговуванням, необхідними для підтримання

здоров'я, власного добробуту та добробуту сім'ї, право на соціальне забезпечення у разі безробіття, хвороби, інвалідності, старості та інших випадків втрати засобів до існування з незалежних від людини обставин. Соціальні гарантії мають здійснюватися за трьома основними напрямками: - держава повинна гарантувати кожному громадянину, зайнятому трудовою діяльністю, нормальний рівень добробуту через мінімальний рівень заробітної плати, її індексацію, помірні податки і невтручання у підприємницьку діяльність; - задоволення пріоритетних потреб суспільства: здобуття загальної освіти, виховання дітей і підлітків, проведення культурно-освітньої роботи, підготовці кадрів, організації охорони здоров'я, розвиток фізичної культури. Держава законодавчо гарантує задоволення вказаних потреб за рахунок бюджету в мінімально достатніх розмірах, у формі безплатних послуг. Співвідношення таких послуг завжди мусить поєднуватися з розміром утримання з громадян прямих та непрямих податків. - вирівнювання рівнів життя окремих груп населення за рахунок пенсії, допомога, стипендії, грошові виплати, пільги з податків, платежів і послуг. Політичний напрямок розвитку міжбюджетних відносин пов'язаний з ефективністю діяльності законодавчої, виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, раціональною організацією проведення бюджетного процесу в управлінні державою та підтримкою внутрішнього правопорядку на принципах демократичності, виборності, верховенства права, гласності, рівності, плюралізму. Інституціональний напрям акцентує увагу на тому, що інституціональна система, сформована в країні, має важливе значення для становлення та ефективного функціонування міжбюджетних відносин. Саме сукупність інститутів, до яких належать: формальні правила, неформальні обмеження, що складаються у процесі історичного розвитку та накопичення людського знання, а також механізми їх примусового здійснення створюють необхідні базові умови і забезпечують регулювання механізму реалізації міжбюджетних відносин [8].

Проте, незважаючи на тривалий процес розвитку та формування міжбюджетних відносин, можемо зазначити, що на сьогоднішній день існують проблеми, які мають системний характер і потребують врегулювання. Теоретики та практики зокрема виділяють такі реальні проблеми [1,5,9]: - нерівномірність соціально-економічного розвитку регіонів; - задекларована державою низка соціальних зобов'язань, що не забезпечені реальними фінансовими ресурсами; - недостатній обсяг дохідної частини місцевих бюджетів; - високий рівень дотаційності місцевих бюджетів; - недостатність диференціації нормативів бюджетної забезпеченості та забезпечення підвищення якості надання житлово-комунальних послуг і оптимізація їх вартості, що в останній час є вельми актуальною. Вищезазначені диспропорції системи міжбюджетних відносин підтверджують статистичні дані про доходи, видатки і трансферти у зведеному бюджеті України (табл. 1,2)

Таблиця 1 – Динаміка доходів зведеного бюджету України за період 2005-2010 років [ 4].

Показники	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Доходи зведеного бюджету, млрд. грн., у т. ч.	134,1	171,8	219,9	297,9	272,9	314,4
Зведений бюджет, % до ВВП	30,3	31,6	30,5	31,3	29,8	30,2
Державний бюджет (без урахування міжбюджетних трансфертів) млрд. грн., у т. ч.	104,3	131,9	161,6	224,0	217,6	240,6
частка у доходах зведеного бюджету, %	77,4	76,8	73,5	75,2	80,3	76,5
Місцеві бюджети (без урахування міжбюджетних трансфертів) млрд. грн., у т. ч.	30,32	39,9	58,3	73,9	71,0	80,5
частка у доходах зведеного бюджету, %	22,6	23,2	26,5	24,8	26,01	25,6
Трансферти млрд. грн., у т. ч.	1,5	1,6	4,4	7,7	7,8	6,6
частка у доходах зведеного бюджету, %	1,11	0,93	2	2,6	2,9	2,1

Аналіз статистичних даних підтверджує що, на даний момент часу, не раціональним є співвідношення у бюджетній системі України державного і місцевого бюджетів за обсягами акумульованих коштів. За останні шість років спостерігається ріст доходів зведеного бюджету. В 2005 р. вони становили 134,1 млрд. грн., а в 2010 р. зросли в 2,3 рази і склали 314,4 млрд. грн. Винятком є 2009 р. коли зведений бюджет склав 272,9 млрд. грн., що на 8.3% менше за попередній 2008 р. Проте централізація ВВП за доходами залишається не змінною в межах 30%. Державний бюджет без урахування

міжбюджетних трансфертів за аналізовані роки також мав тенденцію росту в 2,3 рази і склав 240,6 млрд. грн., частка у доходах зведеного бюджету в 2009 р. мала найбільше значення 80,3%. Місцеві бюджети мали незначну тенденцію до зростання і в доходах зведеного бюджету залишаються в межах 22,6 – 26,5%. Рівень трансфертів, що передаються до державного бюджету з місцевих зріс від 1,11 % в 2005 р. до 2,1% в 2010 р. Крім того, упродовж останніх років відбувається неухильне посилення централізації бюджетних коштів всупереч прийнятому на державному рівні курсу на децентралізацію державних фінансів.

Згідно статистичних даних за шість останніх років спостерігалось зростання видатків зведеного бюджету

Таблиця 2 – Динаміка видатків зведеного бюджету України за період 2005-2010 років [4]

Найменування видатків згідно з функціональною класифікацією	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Зведений бюджет млрд. грн.	141,7	175,3	226,0	309,2	307,4	377,8
Видатки державного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд. грн., у т. ч.	89,1	102,9	129,6	182,4	180,4	225,8
частка у видатках зведеного бюджету, %	62,7	58,7	57,3	59	47	59,8
Місцеві бюджети (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд. грн., у т. ч.	52,0	72,3	96,4	134,7	127,1	158,3
частка у видатках зведеного бюджету, %	37,3	41,3	42,7	41	41,4	41,9
Трансферти млрд. грн., у т. ч.	26,3	34,2	44,6	59,1	62,2	77,8
частка у видатках зведеного бюджету, %	18,5	19,5	19,7	19,1	20,2	20,6
частка у видатках місцевого бюджету, %	43,5	46,1	43,4	44,5	46,7	49,1

В 2005 р. вони становили 141,7 млрд. грн., а в 2010 р. зросли в 2,7 рази і склали 377,7 млрд. грн. Видатки Державного бюджету також зростали в 2005 р. вони становили 89,1 млрд. грн., а в 2010 р зросли в 2,6 рази і склали 225,8 млрд. грн. Видатки місцевих бюджетів в 2005 р. становили 52,0 млрд. грн., а в 2010 р. зросли в 3,05 рази і склали 158,3 млрд. грн., їх частка у видатках зведеного бюджету мала тенденцію до зростання і становить в 2010 р. 41,9%.

Міжбюджетні трансферти перераховані з державного бюджету місцевим бюджетам зросли на 12,8%, з 43,5% в 2005 р. до 49,1 % в 2010 р. У структурі трансфертів, що надходять з державного бюджету, найбільшу частку складає

дотація вирівнювання в 2005 р. вона склала 42,1%, а в 2010 р. частка склала 56,1% [4]. Проаналізувавши співвідношення загальнодержавних і місцевих фінансів можемо зробити висновки, що з підвищенням концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті погіршується стан місцевих фінансів. В свою чергу, зменшення частки фінансування видатків з місцевого бюджету тягне за собою погіршення економічного і соціального стану в регіонах, а зниження параметрів економічного і соціального розвитку регіонів веде до погіршення цих показників у цілому по країні.

Вважаємо, на сучасному етапі розвитку державних фінансів необхідне переосмислення сутності бюджетної системи у процесі регулювання економіки, підвищення методологічного рівня бюджетної політики, використання регуляторного механізму системи міжбюджетних відносин враховуючи вітчизняний та зарубіжний досвід. Якщо, звернути увагу на статистичні дані країн світу [11,12] (рис.3) маємо таку картину.

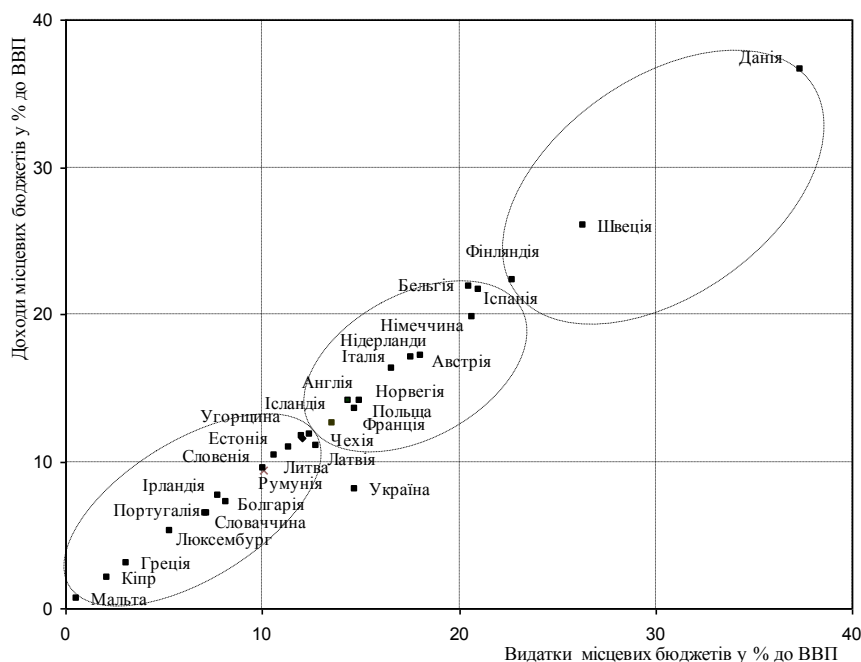


Рис. 2 Рівень доходів і видатків місцевих бюджетів, % у ВВП країн світу

Як свідчать статистичні дані найбільший рівень централізації місцевих доходів та забезпечення державних послуг мають скандинавські країни : Данія, Швеція, Фінляндія, середній рівень централізації мають розвинені країни :



Франція, Ісландія, Англія, Польща, Норвегія, Італія, Австрія, Нідерланди, Бельгія, Іспанія, Німеччина, найменший рівень централізації мають країни з перехідною економікою та економікою, що розвивається : Мальта, Кіпр, Греція, Люксембург, Португалія, Словаччина, Болгарія, Ірландія, Румунія, Литва, Латвія, Словенія, Естонія, Угорщина, Чехія. Можемо, прослідкувати залежність в розвитку держав, що підтверджує високий рівень кореляції ( $R^2 = 0,973$ ). Високий рівень трансфертів, як у системі бюджетних доходів, так і в системі бюджетних видатків знижує рівень фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, відповідно посилює фінансову залежність від перерозподілу бюджетних ресурсів через центр. До країн з високим рівнем трансфертів (рис.4,5) більше 7% відносяться : Румунія, Польща, Україна, Англія, Нідерланди, Італія.

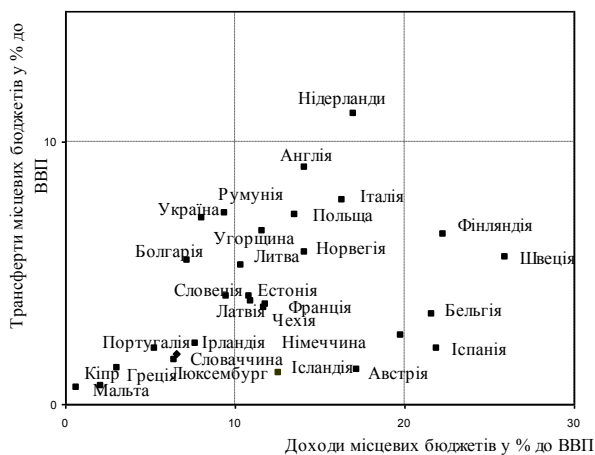


Рис. 3 Рівень трансфертів і доходів місцевих бюджетів, % у ВВП країн світу

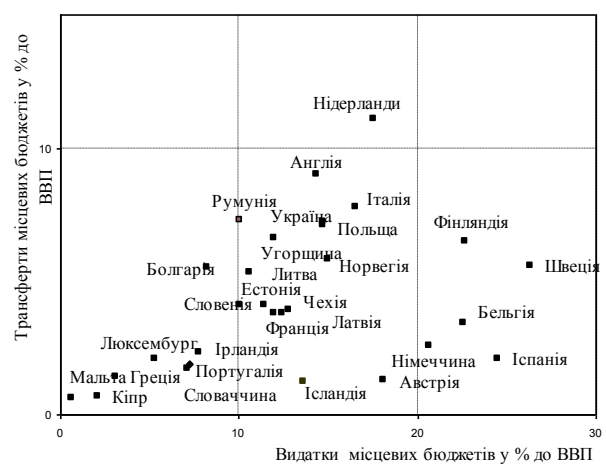


Рис. 4 Рівень трансфертів і видатків місцевих бюджетів, % у ВВП країн світу

До країн з помірним рівнем трансфертів 6-3 % відносяться : Бельгія, Болгарія, Чехія, Естонія, Франція, Латвія, Литва, Угорщина, Словенія, Фінляндія, Швеція, Норвегія. Низький рівень трансфертів мають країни, що розвиваються в яких низький рівень доходів і видатків: Мальта, Кіпр, Греція, Люксембург, Португалія, Словаччина, Ірландія, Люксембург та розвинені країни: Ісландія, Австрія, Німеччина, Іспанія в яких високий рівень видаткової та дохідної частини, що свідчить про збалансованість місцевих бюджетів.

**Висновок:** На сьогодні диспропорції в системі міжбюджетних відносин в Україні призводять до неефективного використання ресурсів, що, зрештою

негативно впливає на соціально – економічний розвиток територій та добробут населення. Ось чому пріоритетними напрямками розвитку міжбюджетних відносин в Україні є подолання існуючих проблем шляхом: - підвищення фінансової спроможності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, - зменшення диспропорції в ресурсній базі місцевих бюджетів; - розмежування повноважень між державним та місцевими бюджетами на засадах збалансування загальнодержавних і регіональних інтересів. На сучасному етапі необхідне переосмислення сутності системи міжбюджетних відносин враховуючи, як вітчизняний, так і зарубіжний досвід. За результатами дослідження запропоновані три кластери групування країн світу за рівнем децентралізації. До першого кластеру до 13% входять країни, що мають невеликий рівень децентралізації місцевих бюджетів : Мальта, Кіпр, Греція, Люксембург, Португалія, Словаччина, Болгарія, Ірландія, Румунія, Литва, Латвія, Словенія, Естонія, Угорщина, Чехія. До другого кластеру віднесені країни з розвинутою економікою та економікою, що розвивається і характеризуються помірним рівнем децентралізації 14 - 23% : Франція, Ісландія, Англія, Польща, Норвегія, Італія, Австрія, Нідерланди, Бельгія, Іспанія, Німеччина. До третього кластеру віднесені країни з високим рівнем децентралізації місцевих бюджетів та соціального забезпечення 24-37%: Фінляндія, Швеція, Данія. Україна не віднесена до жодного кластеру у зв'язку з тим, що видатки місцевих бюджетів не збалансовані з доходами, що підтверджується існуючими проблемами системи міжбюджетних відносин. Фінансове регулювання диспропорцій соціально-економічного розвитку нажалі відбувається за рахунок збільшення трансфертів з державного бюджету.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1.Бак Н. А. Регулювання міжбюджетних відносин як складова бюджетного регулювання [Текст] / Н. А. Бак // Фінанси України. - 2002. - N 5. - С. 78-83

- 2.Бечко П. К., Ролінський, О. В. Місцеві фінанси [Текст] : навчальний посібник / П. К. Бечко. – К. : ЦУЛ, 2007. – 192 с. – ISBN 978-966-364-518-6
- 3.Бюджет та економіка. Основні тенденції 2010 року [Електронний ресурс]: Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – Режим доступу:[http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Budget-Econ/2009/budget&economy\\_Q4\\_2009\\_ukr.pdf](http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Budget-Econ/2009/budget&economy_Q4_2009_ukr.pdf) . – Заголовок з екрана
- 4.Звіт про виконання Державного та місцевих бюджетів України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Комітету Верховної Ради України з питань бюджету. – Режим доступу : <http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/doccatalog> – Назва з екрана.
- 5.Ісмаїлов, А. Б. Міжбюджетні відносини та напрями їх удосконалення [Текст] / А. Б. Ісмаїлов // Фінанси України. - 2004. - № 6. – С. 27-33
- 6.Кравченко, І.В., Концептуальні засади реформи міжбюджетних взаємовідносин в Україні/ В. І. Кравченко //Наукові праці НДФІ – 1999. – №7— с.20-33.
7. Соскін О. Формування інституціональної основи економічної моделі України / О.Соскін //Галицький економічний вісник. — 2010. — №2(27).— с.53-60 .
- 8.Поляк Г. Б.,Финансы [Текст]: учебное пособие / Г.Поляк – Юнити-Дана, 2002 – 512 с.
- 9.Фещенко Л. В., Проноза, П. В., Кузьменчук, Н. В. Бюджетна система України [Текст]: навч. посібник / Л. В. Фещенко – К.: Кондор, 2008. – 406 с.
- 10.Юрій С.І, Бескид Й.М. Бюджетна система України[Текст]: навч. посібник /Юрій С.І., – Київ: НІОС, 2000, 400 с.
- 11.World Economic Outlook (WEO) data, IMF <http://www.econstats.com/weo/V018.htm>– Назва з екрана.
- 12.Government finance statistics. Eurostat / Luxembourg: Publications Office of the European Union. – 2010 - №1. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> – Назва з екрана.