ТЕОРЕТИЧНА СУТНІСТЬ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН
THEORETICAL ESSENCE OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS

УДК 336.1
https://doi.org/10.32843/infrastruct35-63

Косарєва І.П.
к.е.н., доцент,
доцент кафедри фінансів і кредиту
Харківський торговельно-економічний інститут
Київського національного торговельно-економічного університету
Сукрушева Г.О.
к.е.н., доцент, доцент кафедри економіки та менеджменту
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна
Свистак А.І.
студент
Харківський торговельно-економічний інститут
Київського національного торговельно-економічного університету

У статті проведено морфологічний аналіз поняття «міжбюджетні відносини» на основі літературних джерел та законодавчих актів, представлене власне визначення. Визначено мету регулювання міжбюджетних відносин, яка полягає в організації раціонального і справедливого розподілу та перерозподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами із застосуванням методів розподілу, встановлених законодавством України. Представлено основні елементи механізму міжбюджетних відносин як сукупності засобів їх організації для забезпечення сприятливих умов економічному і соціальному розвитку держави. Доведено, що головне завдання державної політики у сфері регулювання міжбюджетних відносин – сприяння динамічному соціально-економічному розвитку всієї країни та окремих регіонів за допомогою раціонального управління загальнодержавними та місцевими фондами фінансових ресурсів, оптимальному їх розподілу та використанню.
Ключові слова: *бюджет, місцеве самоврядування, фонди фінансових ресурсів, міжбюджетні відносини, доходи, видатки.*

В статье проведен морфологический анализ понятия «межбюджетные отношения» на основе литературных источников и законодательных актов, представлено собственное определение. Определены цели регулирования межбюджетных отношений, которые заключаются в организации рационального и справедливого распределения и перераспределения общественного богатства между гражданами и территориальными общинами с применением методов распределения, установленных законодательством Украины. Представлены основные элементы механизма межбюджетных отношений как совокупности средств их организации для обеспечения благоприятных условий экономическому и социальному развитию государства. Доказано, что главная задача государственной политики в сфере регулирования межбюджетных отношений – содействие динамичному социально-экономическому развитию всей страны и отдельных регионов с помощью рационального управления общегосударственными и местными фондами финансовых ресурсов, оптимальному их распределению и использованию.
Ключевые слова: *бюджет, местное самоуправление, фонды финансовых ресурсов, межбюджетные отношения, доходы, расходы.*

The article deals with the morphological analysis of the concept of «intergovernmental budgetary relations», based on literary sources, and legislative acts, and presents the author's own definition. The purpose of regulation of intergovernmental relations, which is to organize a rational and equitable distribution and redistribution of social wealth between citizens and territorial communities using the methods of distribution established by the legislation of Ukraine, is defined. The basic elements of the mechanism of intergovernmental budget relations, as a set of means of their organization to provide favorable conditions for economic and social development of the state are presented. Based on the levels of governing bodies involved in intergovernmental budgetary relations, vertical and horizontal intergovernmental budgetary relations are distinguished. Vertical intergovernmental relations arise between public authorities and local self-government bodies, as well as between local self-governments at different levels. Horizontal intergovernmental relations are intergovernmental intergovernmental relations of one level. Such intergovernmental relations are conditioned by the need for financial equalization and the transfer of financial resources from one region to another in the country in order to provide public services at the level of state minimum social standards. The importance of the state budget for the social development of the regions lies in the fact that the state guarantees its citizens the provision of certain social guarantees and services, but delegates these responsibilities to local authorities, and the costs incurred by local authorities are offset by the state budget, resulting in inter-budgetary relationships. Intergovernmental relations link the state's budgetary system to a single whole, allow it to solve strategic goals of budgetary development and respond promptly to the needs of individual regions. It is proved that the main task of state policy in the sphere of regulation of intergovernmental relations is to promote dynamic socio-economic development of the whole country and individual regions through the rational management of national and local funds of financial resources, optimal allocation and use of them.
Key words: *budget, local government, funds of financial resources, intergovernmental relations, revenues, expenditures.*

Постановка проблеми. Забезпечення стабільного розвитку держави можливе за умови ефективної організації відносин усередині бюджетної системи, а саме між бюджетом центрального уряду і бюджетами місцевого самоврядування, спрямованими на фінансове вирівнювання соціально-економічного розвитку територій для забезпечення конституційних гарантій усім громадянам незалежно від місця їх проживання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Міжбюджетні відносини є важливою ланкою державних фінансів, тому є обґрунтованим науковий інтерес до цього поняття. Цим питанням займалися такі вчені: І.С. Волохова, К.В. Павлюк, Ю.Н. Воробйов, І.В. Усков, В.І. Кравченко, І.О. Луніна, В.М. Опарін, К.Е. Лайкам, В.В. Зайчикова, О.П. Кириленко.

Постановка завдання. Метою дослідження є обґрунтування теоретичної сутності міжбюджетних відносин та визначення основних їхніх складників у сучасних умовах розвитку фінансової системи України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні в Україні й досі не вдалося повною мірою розв’язати завдання з використання бюджету як інструменту активного впливу на економічні процеси, підвищення рівня життя громадян держави, стимулювання підприємництва.

Важливість державного бюджету для соціального розвитку регіонів полягає у тому, що держава гарантує своїм громадянам надання певних соціальних гарантій та послуг, проте делегує ці обов'язки місцевим органам влади, а витрати, які при цьому здійснюють місцеві органи влади, компенсуються з державного бюджету, у результаті чого виникають міжбюджетні відносини.

Міжбюджетні відносини зв'язують бюджетну систему держави в єдине ціле, дають змогу вирішувати стратегічні цілі бюджетного розвитку та оперативно реагувати на потреби окремих регіонів.

Розглянемо детальніше деякі тлумачення сутності міжбюджетних відносин. Для зручності побудуємо табл. 1.

Як видно з таблиці 1, різні автори по-різному трактують поняття «міжбюджетні відносини».

Надалі під міжбюджетними відносинами будемо розуміти ключову ланку бюджетного процесу, важливий інструмент удосконалення фінансових відносин між центральними та місцевими органами влади, важіль, що безпосередньо впливає на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць.

Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень.

Суб'єктами міжбюджетних відносин в унітарних країнах є центральні органи державної влади та органи місцевого самоврядування. В Україні, крім цих органів, суб'єктом міжбюджетних відносин є ще органи влади Автономної Республіки Крим.

Виходячи з того, органи управління яких рівнів є суб'єктами міжбюджетних відносин, вирізняють вертикальні та горизонтальні міжбюджетні відносини. Вертикальні міжбюджетні відносини виникають між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів. Горизон-

Таблиця 1

Морфологічна оцінка поняття «міжбюджетні відносини»

№	Поняття	Ключові слова	Автор
1	2	3	4
1	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.	Відносини	Бюджетний кодекс, стаття 81 [1]
2	Відносини між ланками бюджетної системи України, пов'язані з перерозподілом бюджетних коштів із метою збалансування обсягів видатків органів влади різних рівнів, зумовлених законодавчо наданими повноваженнями та делегованими функціями й їхніми доходами.	Перерозподіл бюджетних коштів	І.С. Волохова [2, с. 123]
3	Система міжрівневих відносин органів державної влади, місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування відносно встановлення та розмежування бюджетних повноважень розподілу доходів та видатків бюджетів, взаємної відповідальності.	Система міжрівневих відносин	К.В. Павлюк [3, с. 26]
4	Відносини, які виникають між центральною владою та органами місцевого самоврядування з приводу формування дохідних джерел, здійснення витратних повноважень та безоплатного перерозподілу бюджетних ресурсів між державним та місцевими бюджетами.	Формування дохідних джерел	Ю.Н. Воробйов, І.В. Усков [4, с. 124]
5	Відносини між органами влади різних рівнів із приводу розмежування на постійній основі видів витрат, а також податків та інших платежів, які поступають у бюджетну систему країни, нормативного розподілу регулюючих доходів на тимчасовій основі та перерозподілу коштів із бюджету одного рівня в інший.	Розмежування витрат	В.І. Кравченко [5, с. 202]
6	Відносини між центральною і місцевою владою з розподілу повноважень, видаткових зобов'язань та дохідних джерел між бюджетами різних рівнів.	Розподіл повноважень	І.О. Луніна [6, с. 182]
7	Міжбюджетні відносини – це внутрішні бюджетні потоки, які відображають перерозподіл доходів і видатків місцевих бюджетів.	Внутрішні бюджетні потоки	В.М. Опарін [7, с. 78]
8	Міжбюджетні відносини – це поділ і правове закріплення між диференційованими рівнями відповідальності за виконання окремих соціальних і економічних функцій.	Закріплення відповідальності	К.Е. Лайкам [8, с. 69]
9	Міжбюджетні відносини – це важливий інструмент удосконалення фінансових відносин між центральними та місцевими органами влади, дієвий чинник економічного та політичного розвитку	Інструмент удосконалення відносин	В.В. Зайчикова [9, с. 158]
10	Міжбюджетні відносини – це визначення величини видатків, що забезпечують виконання повноважень, закріплених за кожним рівнем бюджетної системи.	Забезпечення виконання закріплених повноважень	О.П. Кириленко [10, с.184]

Міжбюджетні відносини – це ключова ланка бюджетного процесу, важливий інструмент удосконалення фінансових відносин між центральними та місцевими органами влади, важіль, що безпосередньо впливає на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць.

тальні міжбюджетні відносини – це міжбюджетні відносини між органами місцевого самоврядування одного рівня. Такі міжбюджетні відносини зумовлені необхідністю здійснення у країні фінансового вирівнювання і передачі фінансових ресурсів з одних регіонів іншим для забезпечення суспільних послуг на рівні державних мінімальних соціальних стандартів [2, с. 128].

Необхідно визначити низку обов'язкових умов, необхідних для існування міжбюджетних відносин, зокрема це:

1) розподіл функцій, компетенцій та відповідальності у сфері надання управлінських, державних та громадських послуг, а також здійснення фінансового контролю;

2) виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих повноважень органів виконавчої влади;

3) перерозподіл бюджетних доходів та видатків;

4) здійснення фінансового вирівнювання.

В Україні існує два рівні управління міжбюджетними відносинами.

Перший рівень установлює пряме регулювання відносин між державним бюджетом і місцевими бюджетами АРК, областей, районів, міст Києва та Севастополя, міст обласного (республіканського для АРК) значення. Згідно з існуючим сьогодні адміністративно-територіальним устроєм, це 692 місцеві бюджети.

На другому рівні встановлюються взаємовідносини між районними бюджетами та бюджетами місцевого самоврядування (бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань), а також між бюджетами міст обласного (республіканського АРК) значення, міста Севастополя та бюджетами адміністративно підпорядкованих їм міст, селищ, сіл. Окрім того, на цьому рівні регулюються міжбюджетні відносини між бюджетами міст та бюджетами районів у цих містах. Таким чином, процес міжбюджетного регулювання передбачає тісну взаємодію як центральних, так і місцевих органів законодавчої та виконавчої влади, які наділені бюджетними повноваженнями [6, с. 194].

Відносини між бюджетами – це ще не весь обсяг міжбюджетних відносин. Хоча саме таке буквальне розуміння міжбюджетних відносин реалізоване в Україні, оскільки їх реформування відбулося з випередженням адміністративно-територіальної реформи [7, с. 84].

Відповідно до ст. 7 Бюджетного кодексу України, одним з елементів принципу єдності бюджетної системи України є саме єдине регулювання бюджетних відносин [1].

У цьому контексті варто звернути увагу на основну мету регулювання міжбюджетних відносин, яка полягає в організації раціонального і справедливого розподілу та перерозподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами із застосуванням методів розподілу, встановлених законодавством України.

Отже, об'єктивна необхідність регулювання державою міжбюджетних відносин зумовлена наявністю різних фіскальних дисбалансів, спричинених дією природно-кліматичних, історичних, географічних, соціально-демографічних, економічних та багатьох інших чинників. Складники системи міжбюджетних відносин подано на рис. 1.

Як видно з рис. 1, основою міжбюджетних відносин є розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи відповідно до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Але розмежування не забезпечує збалансування абсолютно всіх

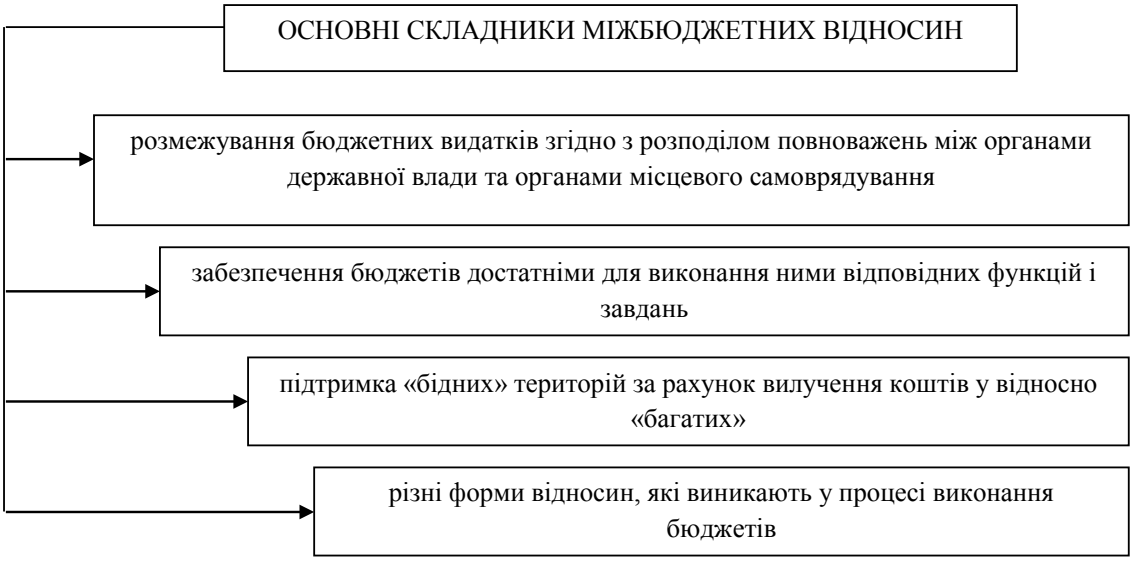

Рис. 1. Основні складники системи міжбюджетних відносин

Джерело: [2; 3; 10]

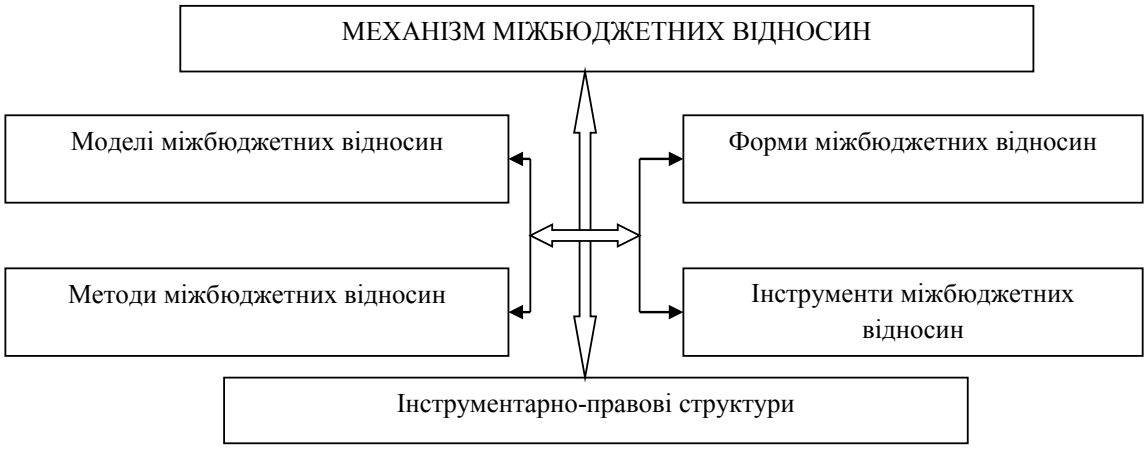

Рис. 2. Основні елементи механізму міжбюджетних відносин

Джерело: [5; 6; 9]

бюджетів із причини значних відмінностей у складі та обсягах доходів і видатків бюджетів територіальних утворень. У цьому разі збалансування досягається шляхом перерозподільних процесів у межах бюджетної системи, тобто бюджетного регулювання.

Механізм міжбюджетних відносин – це не просто адміністративний напрям руху грошей, а законодавчо закріплений розподільчий процес, який спирається, з одного боку, на фінансово утворювальну податкову систему, з іншого – на державний бюджет, у якому зосереджується переважна частина державних фінансових ресурсів [5, с. 211].

У практичній реалізації бюджетної політики важлива роль належить механізму міжбюджетних відносин як сукупності засобів їх організації для забезпечення сприятливих умов економічному і соціальному розвитку держави. Основні елементи механізму міжбюджетних відносин представлено на рис. 2.

Як видно з рис. 2, першим елементом міжбюджетних відносин є моделі міжбюджетних відносин. Модель міжбюджетних відносин являє собою інституціональний підхід до визначення організаційних

Рис. 3. Причини здійснення політики міжбюджетного вирівнювання

Джерело: [2; 7]

основ взаємовідносин між різними рівнями влади, який пов'язаний із політикою уряду та місцевих адміністрацій у вирішенні проблем розподілу доходів та видатків між ланками бюджетної системи.

Необхідність міжбюджетного вирівнювання виникає через те, що процес децентралізації надання суспільних послуг випереджає процес децентралізації фінансових ресурсів. У результаті органи місцевого самоврядування не мають достатніх власних фінансових ресурсів для забезпечення виконання своїх повноважень. Підстави здійснення політики вирівнювання висвітлено на рис. 3.

Фінансова система сучасної держави об'єктивно зумовлює виникнення різних видів дисбалансів і необхідність здійснення політики фінансового вирівнювання для подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести.

Висновки з проведеного дослідження. Таким чином, доходимо висновку, що головне завдання державної політики у сфері регулювання міжбюджетних відносин – сприяти динамічному соціально-економічному розвитку всієї країни та окремих регіонів за допомогою раціонального управління загальнодержавними та місцевими ресурсами.

Розвиток місцевого самоврядування в Україні сьогодні перебуває під великою загрозою:

1) брак власних фінансових ресурсів, викликаний існуючою фінансовою кризою та обмеженим складом доходів місцевих бюджетів;

2) недостатньо обґрунтоване розмежування доходів (тих, що враховуються, і тих, що не враховуються під час визначення міжбюджетних трансфертів);

3) щорічне істотне недофінансування.

Усе це суттєво обмежує самостійність місцевих бюджетів, призводить до посилення залежності від центральної влади, створює штучну масову дотаційність бюджетів, гальмує темпи економічного і соціального розвитку регіонів.

Сьогодні в єдиній бюджетній системі України існує велика кількість самостійних бюджетів різних рівнів, що несуть різне функціональне навантаження. На жаль, із кожним роком статистика показує, що відбувається збільшення диспропорцій у соціально-економічному розвитку територій України. Регіони України значно відрізняються не тільки за економічним та соціальним розвитком, а й за своїми фінансовими можливостями, що призводить до того, що одні регіони виділяють як «багаті», або розвинені, а інші – як «бідні», або депресивні. Власні та закріплені джерела доходів муніципалітетів, окрім того, що дають змогу фінансувати потреби місцевих громад, мають велике політичне значення, адже засвідчують рівень фінансової незалежності місцевого самоврядування та ступінь його здатності виживати самостійно, без фінансової допомоги з вищестоящих бюджетів.

Організація міжбюджетних відносин – досить складна та багатогранна проблема. Вона торкається не лише суто розподілу фінансових ресурсів між різними рівнями бюджетної системи для виконання власних і делегованих повноважень, а й удосконалення діючої системи управління фінансуванням органів місцевого самоврядування та законодавчого розподілу функцій і відповідальності між центральними й місцевими органами влади, тому створення оптимальної моделі організації міжбюджетних відносин у країні є одним із ключових завдань для розвитку територій.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний кодекс України : Закон від 11.01.2019 № 2456-VI, зі змінами та доповненнями. URL: http://www/zakon.rada.gov.ua/go/2456-17 (дата звернення: 12.09.2019).

2. Волохова І.С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. Одеса : Атлант, 2010. 233 с.

3. Павлюк К.В. Місцеві бюджети і міжбюджетні відносини. *Фінанси України*. 1996. № 6. С. 24–37.

4. Воробйов Ю.Н., Усков І.В. Міжбюджетні відносини в Україні : монографія. Сімферополь : Аріал, 2010. 276 с.

5. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України. Київ : Знання КОО, 1999. 487 с.

6. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія. Київ : Наукова думка, 2006. 432 с.

7. Опарін В.М. Бюджетна система : навчально-методичний посібник. Київ : КНЕУ, 2002. 336 с.

8. Лайкам К. Оптимизация распределения налогов между федеральным и региональным уровнями бюджетной системы. *Вопросы экономики*. 1998. № 10. С. 139–142.

9. Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн. Київ : НДФІ, 2007. 299 с.

10. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). Київ : НІОС, 2000. 384 с.

REFERENCES:

1. Biudzhetnyi kodeks Ukrainy: Zakon vid 11.01.2019. № 2456-VI zi zminamy ya dopovnenniamy [Budget Code of Ukraine: Law of 01/11/2019, No. 2446-VI with amendments ia additions]. Available at: http://www/zakon.rada.gov.ua/go/2456-17 (accessed 12 September 2019).

2. Volokhova I. S. (2010) Mizhbiudzhetni vidnosyny v Ukraini: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku [Intergovernmental budgetary relations in Ukraine: current state and prospects for development]. Odesa: Atlant.

3. Lunina I. O. (2006) Derzhavni finansy ta reformuvannia mizhbiudzhetnykh vidnosyn [Public finance and reform of intergovernmental relations]. Kyiv: Naukova dumka.

4. Pavliuk K. V. (1996) Mistsevi biudzhety i mizhbiudzhetni vidnosyny [Local budgets and intergovernmental budgets]. *Finansy Ukrainy*, no. 6, pp. 24–37.

5. Vorobev Yu. N., Uskov I. V. (2010) Mizhbiudzhetni vidnosyny v Ukraini [Intergovernmental budgetary relations in Ukraine]. Simferopol: Arial.

6. Kravchenko V. I. (1999) Mistsevi finansy Ukrainy. [Local Finance of Ukraine]. Kyiv: T-vo «Znannia», KOO.

7. Lunina I. O. (2006) Derzhavni finansy ta reformuvannia mizhbiudzhetnykh vidnosyn [Public Finances and Intergovernmental Budget Reform]. Kyiv: Naukova dumka.

8. Laykam K. (1998) Optimizatsiya raspredeleniya nalogov mezhdu federalnyim i regionalnyim urovnyami byudzhetnoy sistemyi [Optimization of tax distribution between the federal and regional levels of the budget system]. *Voprosyi ekonomiki*, no. 10, pp. 139–142.

9. Zaichykova V. V. (2007) Mistsevi finansy Ukrainy ta yevropeiskykh krain [Local finances of Ukraine and European countries]. Kyiv: NDFI.

10. Kyrylenko O. P. (2000) Mistsevi biudzhety Ukrainy (istoriia, teoriia, praktyka) [Local budgets of Ukraine (history, theory, practice)]. Kyiv: NIOS.

Kosarieva Iryna
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Senior Lecturer at Department of Finance and Credit
Kharkiv Trade and Economic Institute
Kyiv National University of Trade and Economics
Sukrusheva Hanna
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Senior Lecturer at Department of Economics and Management
V. N. Karazin Kharkiv National University
Svystak Alona
Student
Kharkiv Trade and Economic Institute
Kyiv National University of Trade and Economics

THEORETICAL ESSENCE OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS

The purpose of the article. The purpose of this study is to substantiate the theoretical nature of intergovernmental budgetary relations, and to determine their main components in the current conditions of development of the financial system of Ukraine.

Methodology. In this work, the theoretical analysis of intergovernmental budgetary relations is conducted on the basis of comparison of categorical apparatus, generalization and synthesis with the help of modern literary sources.

Results. The article deals with the morphological analysis of the concept of «intergovernmental budgetary relations», based on literary sources, and legislative acts, and presents the author's own definition. The purpose of regulation of intergovernmental relations, which is to organize a rational and equitable distribution and redistribution of social wealth between citizens and territorial communities using the methods of distribution established by the legislation of Ukraine, is defined. The basic elements of the mechanism of intergovernmental budget relations, as a set of means of their organization to provide favorable conditions for economic and social development of the state are presented. Based on the levels of governing bodies involved in intergovernmental budgetary relations, vertical and horizontal intergovernmental budgetary relations are distinguished. Vertical intergovernmental relations arise between public authorities and local self-government bodies, as well as between local self-governments at different levels. Horizontal intergovernmental relations are intergovernmental intergovernmental relations of one level. Such intergovernmental relations are conditioned by the need for financial equalization and the transfer of financial resources from one region to another in the country in order to provide public services at the level of state minimum social standards. The importance of the state budget for the social development of the regions lies in the fact that the state guarantees its citizens the provision of certain social guarantees and services, but delegates these responsibilities to local authorities, and the costs incurred by local authorities are offset by the state budget, resulting in inter-budgetary relationships. Intergovernmental relations link the state's budgetary system to a single whole, allow it to solve strategic goals of budgetary development and respond promptly to the needs of individual regions. It is proved that the main task of state policy in the sphere of regulation of intergovernmental relations is to promote dynamic socio-economic development of the whole country and individual regions through the rational management of national and local funds of financial resources, optimal allocation and use of them.

Practical implications. Thus, we conclude that the main task of public policy in the sphere of regulation of intergovernmental relations is to promote the dynamic socio-economic development of the whole country and individual regions through the rational management of national and local resources.

Value/originality. In a scientific study based on literary sources, our own definition of the concept of intergovernmental relations is a key element of the budget process, an important tool for improving financial relations between central and local authorities, a lever that directly affects the socio-economic development of administrative and territorial units.