

Павлюк К. В.,

кандидат економічних наук, доцент,
завідувач відділення теоретичних проблем
фінансово-економічного регулювання
Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН НА ЗАСАДАХ КОНКУРЕНТНОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ

Досягнення збалансованості бюджетів різних рівнів є основною передумовою підтримання макроекономічної і фінансової стабільності, створення умов для економічного зростання. Вихідною основою для забезпечення відповідності доходів і видатків бюджетів є розмежування функцій і відповідальності між різними рівнями влади з огляду на міркування державної доцільності, суспільної солідарності, економічної ефективності.

Об'єктивна необхідність теоретичного обґрунтування диференціації функцій різних рівнів влади незалежно від форми державного устрою (федерального чи унітарного) зумовила розвиток теорії бюджетного федералізму. Бюджетний федералізм як категорія до цих пір не має однозначного тлумачення. В українській економічній літературі проблематика бюджетного федералізму є малодослідженою. Окремі її аспекти висвітлюються у працях відомих вчених В. Л. Андрущенко, І. О. Лукіної, В. М. Федосова, В. Я. Швеця. З огляду на це тема статті є актуальною.

Метою статті є висвітлення різних наукових підходів до розуміння бюджетного федералізму, розгляд його моделей і обґрунтування підходів до вдосконалення системи міжбюджетних відносин в Україні на засадах конкурентного федералізму.

В основу теорії бюджетного федералізму покладено гіпотезу, висловлену в 1956 р. англійським економістом Ч. Тібу, який допустив, що за наявності великої кількості територіальних одиниць та інтенсивної міграції населення бюджетна децентралізація сприяє Парето-вдосконаленням, оскільки створює передумови для адекватного виявлення переваг, які стосуються локальних суспільних благ і найповнішої реалізації¹. Родоначальниками теорії вважаються також американський вчений Р. Масгрейв та англійський У. Оутс, які обґрунтували необхідність пошуку розумного компромісу між централізацією і децентралізацією системи державного управління з метою ефективного вдосконалення державних функцій.

Можливі два підходи до бюджетного федералізму – функціональний та оптимізаційний. Прихильники першого підходу зазначають, що у сучасній економіці макроекономічну політику може здійснювати лише центральна влада, а певні витрати найефективніші на місцевому рівні. К. Шоуп так характеризує бюджетний федералізм: це – складний комплекс податкових кредитів, розподілу податків, фінансових допомог і грантів, який з'єднує муніципалітети зі штатом чи провінцією, а штати і провінції – з національним урядом².

Однак в межах цього підходу не можна однозначно визначити, які конкретно дохідні й видаткові повноваження необхідно закріплювати за відповідним рівнем влади. Критерії розмежування видаткових повноважень в різних країнах суттєво відрізняються.

Відомий дослідник державних фінансів Р. Масгрейв вважає, що розмежування відповідальності між рівнями влади не може обмежуватися лише проблемою ефективності надання суспільних благ. На його думку, територіальний перерозподіл доходів, який здійснюється в соціальних і політичних цілях, є важливою ознакою бюджетного федералізму³.

Оптимізаційний підхід полягає в необхідності забезпечення ефективності як формування доходів, так і здійснення видатків, внаслідок чого робляться спроби знайти оптимальні методи оподаткування і витрачання бюджетних коштів⁴. З цього погляду канадський учений-фінансист П. Рассел трактує бюджетний федералізм як трансферт багатства через зрівняльні платежі від “імущих” до “неімущих” провінцій з метою передання доходів, достатніх для забезпечення порівняно прийнятних рівнів суспільних послуг за більш-менш допустимих рівнів оподаткування⁵.

Системне дослідження методологічних основ бюджетного федералізму у постсоціалістичних країнах, зокрема в Росії, почалося з 90-х рр. минулого століття. Слід зазначити, що в економічній літературі вживається низка термінів, що стосуються бюджетного федералізму, зокрема: бюджетний федералізм, фіскальний федералізм, фінансовий федералізм, економічний федералізм, бюджетно-податковий федералізм, грошово-кредитний федералізм (англійський термін “fiscal federalism”).

У зв’язку з цим розглянемо визначення сутності бюджетного федералізму російськими вченими. А. Г. Ігудін тлумачить бюджетний федералізм як відносини на основі сполучення принципів централізму і децентралізму між федеральними органами влади і органами влади суб’єктів федерації щодо формування і реалізації бюджетної політики держави, розмежування податково-бюджетних повноважень, видатків і доходів, розподілу останніх між федеральним бюджетом і консолідованими бюджетами суб’єктів федерації при низькій самостійності територіальних бюджетів, виходячи із необхідності поєднання загальнодержавних інтересів та інтересів населення⁶.

Існують дуже звужені трактування бюджетного федералізму. Так, В. Глонті під бюджетним федералізмом має на увазі відносини між центральними органами державної влади і органами державної влади регіонів щодо розмежування бюджетних повноважень⁷. О. Рогачова називає бюджетним федералізмом економічне функціонування бюджетів окремих рівнів влади та їх (бюджетів) взаємовідносини, що ґрунтуються на чітко визначених нормах⁸.

І. В. Подпоріна вважає, що категорію бюджетного федералізму можна застосовувати лише до федеративних держав: бюджетний федералізм – це форма бюджетного устрою у федеративній державі, яка передбачає реальну участь усіх ланок бюджетної системи в єдиному бюджетному процесі, однаковою мірою орієнтованому на регулювання інтересів усіх його учасників⁹.

Однак феномен бюджетного федералізму однаковою мірою стосується як федеральних, так і унітарних держав. Найбільш вдало серед російських

авторів, на нашу думку, тлумачить бюджетний федералізм Т. В. Грицюк, а саме: як систему відносин, спрямованих на пошук балансу інтересів федерації та її суб'єктів з метою досягнення стійкого територіального розвитку, забезпечення доступності споживання основних суспільних благ населення за допомогою: розмежування відносин за видатковими повноваженнями; досягнення самостійності і рівноправності бюджетів різного рівня, тобто відповідності фінансових ресурсів органів влади і управління їх повноваженням і відповідальності; перерозподілу фінансових ресурсів для збалансованості бюджетів¹⁰.

Серед вітчизняних вчених найбільший внесок у поглиблення теорії бюджетного федералізму, на нашу думку, зробив В. Л. Андрущенко, який трактує бюджетний федералізм як законодавчо зафіксований розподіл функціональних повноважень та відповідності структур різних рівнів влади з паритетним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між ними на засадах державної соціально-економічної і політичної доцільності, соціальної етики, міжрегіональної, міжнаціональної і суспільної солідарності. В. Л. Андрущенко виокремлює дві функції бюджетного федералізму: політично-консолідуючу і соціально-психологічну. Фінансові потоки, що рухаються через бюджети, відіграють роль могутнього доцентрового чинника, що консолідує регіони з різними фінансово-економічними потенціалами в єдиний державний організм і тим згуртовує націю. Він зазначає, що у системі бюджетного федералізму кожен адміністративно-територіальний бюджет, крім суто фінансового призначення, набуває соціального, політичного й етичного змісту, оскільки перетворює у співгромадян усіх, незалежно від обсягу фінансових внесків окремих етнічних, регіональних чи суспільних груп населення. Соціально-психологічна функція сучасного бюджетного федералізму полягає в тому, що він, по суті, не показує і не дає змоги відчувати фінансово-економічну слабкість, ущербність окремих регіонів і таким чином забезпечує загальнонаціональну єдність.

Поділяючи в цілому наведений підхід до розуміння бюджетного федералізму, варто додати, що бюджетний федералізм доцільно розглядати не як статичну конструкцію (законодавчо зафіксований розподіл повноважень, відповідальності, доходів і видатків), а як безперервний процес узгодження і поступального балансування інтересів законодавчої і виконавчої влади, а також різних рівнів влади з підприємницькими структурами і населенням.

Узагальнюючи різні трактування бюджетного федералізму, пропонуємо таке його визначення. Бюджетний федералізм – це система фінансових і політичних відносин щодо розмежування повноважень і відповідальності між органами влади усіх рівнів і на цій основі розподілу доходів, видатків, трансфертів між бюджетами на засадах економічної доцільності й ефективності, соціальної справедливості, політичної консолідації та територіальної гармонізації.

На законодавчому рівні, включаючи Бюджетний кодекс, в Україні категорія “бюджетний федералізм” не застосовувалася, що негативно вплинуло на формування стійкої методологічної бази розвитку бюджетного федералізму в Україні.

Економічна сутність бюджетного федералізму визначається низкою принципів, що його характеризують:

- гармонізацією загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів;
- поєднанням централізації і децентралізації при розмежуванні повноважень та відповідальності різних рівнів влади, доходів, видатків по вертикалі і горизонталі;
- самостійністю бюджетів усіх рівнів і відповідальністю органів влади кожного рівня за їх збалансування;
- активною участю регіонів у формуванні і реалізації фінансової і бюджетної політики держави з позиції “демократії участі”.

Категорія “бюджетний федералізм” часто ототожнюється з міжбюджетними відносинами, бюджетним регулюванням.

Однак, на нашу думку, ці поняття не тотожні і тому необхідно виявити їхнє ієрархічне підпорядкування. Бюджетний федералізм визначено нами як систему відносин, яка виходить за межі суто бюджетних і охоплює фінансові, політичні, соціальні відносини.

Серед науковців немає однастайності у визначенні поняття “бюджетне регулювання”. Так, О. П. Кириленко стверджує, що воно полягає у збалансуванні бюджетів, які входять до складу бюджетної системи; це досягається за допомогою перерозподілу фінансових ресурсів¹¹. Однак з такого визначення зрозуміло, що це — діяльність всередині бюджетної системи, пов’язана з перерозподілом бюджетних ресурсів.

В іншій праці О. П. Кириленко бюджетне регулювання обмежується відносинами між державним і місцевими бюджетами: “Бюджетне регулювання — це надання коштів з державного бюджету місцевим бюджетам з метою збалансування доходів і видатків усіх бюджетів”¹².

Близьким до наведеного тлумачення є визначення В. І. Кравченка: “Бюджетне регулювання — процес збалансування доходів і витрат бюджетів різних рівнів, що входять до бюджетної системи по вертикалі і по горизонталі”¹³. У монографії “Антологія бюджетного механізму” за редакцією С. І. Юрія під бюджетним регулюванням мають на увазі систему передачі коштів бюджетів вищого рівня для збалансування бюджетів нижчого рівня, або передачі запланованого перевищення доходів над видатками з бюджетів нижчого рівня до бюджетів вищого рівня¹⁴.

Ширше тлумачення бюджетного регулювання пропонує Т. В. Грицюк: “Бюджетне регулювання — це організована система управління бюджетним устроєм держави. При цьому під бюджетним устроєм мають на увазі організацію взаємозв’язків між ланками бюджетної системи і учасниками бюджетного процесу, що ґрунтується на правових нормах”¹⁵.

На нашу думку, бюджетне регулювання слід розглядати, виходячи із сутності бюджету як економічної категорії та його найважливішої функції — регулюючої. У цьому контексті розглядає бюджетне регулювання І. Я. Чугунов, зазначаючи, що змістом бюджетного регулювання є розробка основних напрямів формування та використання бюджетних коштів, виходячи із необхідності виконання завдань, які стоять перед суспільством на даному етапі його розвитку¹⁶. Погоджуючись у цілому з таким трактуванням, пропо-

нуємо визначення бюджетного регулювання як системи взаємопов'язаних методів, способів, правових норм формування розподілу, перерозподілу бюджетних ресурсів для збалансування інтересів суспільства і громадян у процесі економічного і соціального розвитку. Бюджетне регулювання є частиною відносин бюджетного федералізму.

В економічній літературі спостерігається також ототожнення поняття бюджетного регулювання з фінансовим вирівнюванням. Поділяємо думку О. П. Кириленко з приводу того, що бюджетне регулювання – поняття ширше, а фінансове вирівнювання є складовою процесу бюджетного регулювання¹⁷.

Міжбюджетні відносини – складова бюджетного регулювання, вони не можуть ототожнюватися із всією сукупністю відносин бюджетного федералізму. Сутність міжбюджетних відносин трактується неоднаково різними вченими і практиками. У Бюджетному кодексі України міжбюджетні відносини визначаються як відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. Основна увага зосереджується на формуванні достатньої фінансової бази бюджетів усіх рівнів, створенні механізмів фінансування відповідних повноважень.

І.О. Луніна розглядає міжбюджетні відносини як відносини між центральною і місцевою владою з розподілу повноважень, видаткових зобов'язань та дохідних джерел між бюджетами різних рівнів¹⁸. Практично такої ж думки дотримується і В. Я. Швець, який тлумачить міжбюджетні відносини як систему взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням щодо розподілу повноважень державних органів влади й органів місцевого самоврядування, а також розподілу видаткових зобов'язань і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів¹⁹.

А. М. Бабич та Л. Н. Павлова розглядають міжбюджетні відносини як сукупність відносин між органами державної влади і органами місцевого самоврядування щодо закріплення і розмежування бюджетних повноважень, дотримання прав, обов'язків і відповідальності органів влади у сфері складання і виконання бюджетів та бюджетного процесу²⁰.

На нашу думку, міжбюджетні відносини – це система міжрівневих відносин органів державної влади, місцевого самоврядування, а також органів місцевого самоврядування щодо встановлення і розмежування бюджетних повноважень розподілу доходів і видатків бюджетів, взаємної відповідальності.

Визначаючи міжбюджетні відносини як систему, слід розкрити її зміст. Зміст системи міжбюджетних відносин становлять основні відносини щодо:

– розмежування видатків між рівнями бюджетної системи і видами місцевих бюджетів відповідно до розподілу повноважень між різними рівнями влади;

– забезпечення фінансової бази бюджетів усіх рівнів, достатньої для виконання покладених на них функцій;

– фінансового вирівнювання бюджетної забезпеченості різних адміністративно-територіальних утворень;

– взаємного дотримання прав, обов'язків і відповідальності всіма суб'єктами міжбюджетних відносин.

Слід зазначити, що кожна система має ґрунтуватися на певних принципах. Однак в економічній літературі принципам побудови міжбюджетних відносин приділяється мало уваги. На нашу думку, в Україні доцільно виділити такі принципи побудови системи міжбюджетних відносин:

– самостійності бюджетів: право органів державної влади і органів місцевого самоврядування на кожному рівні самостійно здійснювати бюджетний процес;

– збалансованості бюджетів: у кожному бюджеті обсяг передбачених витраток має відповідати обсягу доходів і джерел покриття дефіциту;

– оптимального поєднання централізації і децентралізації при визначенні бюджетних повноважень, розподілі доходів і витраток між рівнями бюджетної системи;

– субсидіарності: надання фінансової допомоги бідним у фінансовому розумінні органам місцевої влади;

– ефективності й економності: при складанні і виконанні бюджетів уповноважені на те органи виходять із необхідності досягнення заданих результатів з використанням мінімального обсягу ресурсів чи досягнення максимального результату з використанням визначеного бюджетом обсягу коштів;

– узгодженості, гармонізації інтересів при розмежуванні повноважень, розподілу доходів і витраток між бюджетами різних рівнів;

– соціальної справедливості – підтримання на всій території країни рівного доступу громадян до основних бюджетних послуг і соціальних гарантій;

– політичної консолідації – досягнення суспільної злагоди щодо розподілу ресурсів між рівнями бюджетної системи, створення умов для ефективного виконання місцевою владою своїх повноважень;

– рівноправності і взаємної відповідальності всіх рівнів влади у бюджетному процесі.

Удосконалення фінансових взаємовідносин центральної влади з регіональною і місцевим самоврядуванням слід здійснювати на засадах бюджетного федералізму. З цією метою доцільно розглянути функціонування різних моделей бюджетного федералізму. Найпоширенішою є модель фіскального федералізму. Вона прямо залежить від типу податкової системи і порядку розподілу податків за рівнями бюджетної системи країни. Позитивними характеристиками цієї моделі є економічність централізованого збору податків, широкі можливості централізації частини коштів для цілей горизонтального вирівнювання територіальних бюджетів і, як наслідок, активна політика бюджетного вирівнювання.

Водночас у цієї моделі багато недоліків – зайва централізація податкових функцій, тяжіння до унітарного типу державного управління, тобто обмеження фінансової децентралізації і фінансової самостійності регіональних і місцевих органів влади. Європейські країни (Німеччина, Швейцарія, Австрія), які використовують модель фіскального федералізму, нівелюють її недоліки за допомогою чіткого розподілу бюджетних повноважень між усіма рівнями

влади, наданням суттєвої фінансової самостійності територіям шляхом визначення на довготривалій основі частки у спільних податках і закріпленням погоджених пропорцій у законодавстві найвищого рівня, а також використанням ефективних механізмів регулювання вертикальних і горизонтальних дисбалансів бюджетів. Важливу роль у цій моделі відіграють трансферти.

У США, Канаді використовується інша модель – модель бюджетно-податкового федералізму. У цій моделі бюджетний федералізм тлумачиться не лише як фіскальний, він орієнтує бюджетну політику на територіальний розвиток, самозабезпеченість територій, їх економічну самодостатність. Цікавим є досвід Канади, яка пройшла історичний шлях від унітарної держави з потужними ієрархічними структурами влади до федеративного устрою із суттєвою незалежністю федерального уряду і урядів провінцій. Податкова система характеризується наявністю паралельних і незалежних одна від одної систем збору податків, одночасним використанням федеральним урядом і урядами провінцій однієї податкової бази при конституційному розмежуванні суб'єктів відання і податкових повноважень.

Замість забезпечення всього набору суспільних послуг населенню (це тактичне, по суті, завдання покладене на уряди провінцій) федеральний уряд займається стратегією національного розвитку – ставить цілі, створює стимули для їх досягнення і відслідковує результати²¹.

У теорії бюджетного федералізму є й така модель як конкурентний федералізм, при якому допускається існування конкуренції у взаємовідносинах центру і регіонів, між територіальними властями. Завдання концепції конкурентного федералізму полягає в тому, щоб розробити систему правил конкуренції між органами влади по горизонталі і по вертикалі на протиположний традиційному підходу до питань бюджетного федералізму, при якому здійснюється пошук оптимальної, статичної системи розподілу повноважень і оподаткування.

Конкурентний федералізм передбачає пошук оптимальної моделі як такої, що не має сенсу через нестабільність статичної моделі в динамічних умовах ринкової економіки. Розробка правил конкуренції між органами влади робить акцент на необхідності суттєвішої самостійності субфедеральних і муніципальних органів влади і управління, можливості конкурентоспроможності їх економічної і політичної ініціативи. Оскільки історично, економічно кожній території властиві свої стартові умови, конкурентний федералізм виходить із наявності багатоманітності конкурентних моделей і правил у регіонах²².

Дослідники цієї моделі дійшли висновку про деструктивний характер міжтериторіальної конкуренції. Вони зазначають, що спроби територій перекинути одна на одну податкове навантаження призводить до неефективного розподілу податків. Р. Масгрейв вважає, що конкуренція між територіями за ресурси призведе до зниження ефективності податкової системи. На його думку, альтернативою конкуренції територіальних утворень є координація їх діяльності, у тому числі при визначенні ставок місцевих податків²³.

Інші дослідники, навпаки, доводять, що горизонтальна конкуренція територіальних властей сприяє підвищенню ефективності функціонування

фінансової системи. Зокрема, як вважає У. Оутс, конкуренція між територіальними утвореннями є аналогом конкуренції у приватному секторі економіки. На його думку, місцеві органи влади мають конкурувати між собою за “мобільні” капітали для забезпечення своєї податкової бази. Таким чином досягається як ефективність виробництва локальних суспільних благ, так і прийнятний рівень процентних ставок.

Як зазначають Ю. Кван і Б. Вейнгест, конкуренція між територіальними утвореннями може зменшити регіональну нерівність без централізованого перерозподілу. Більш того, зниження централізованого перерозподілу може стати необхідною умовою для забезпечення зниження такої нерівності²⁴.

Під впливом інституціональної теорії дослідження проблем бюджетного федералізму було розширено за рахунок включення низки положень, що відбулося в теорії “федералізму, який створює ринок”. Ці положення ґрунтуються на розумінні того, що для системи міжбюджетних відносин, яка створює стимули для суспільного розвитку, необхідна наявність довгострокових інституціональних умов: чіткого розмежування повноважень, відсутності перешкод для переміщення товарів і робочої сили всередині країни, жорстких бюджетних обмежень для всіх рівнів влади. Причому для розвинених країн виконання зазначених умов характерно більшою мірою, ніж для країн, що розвиваються²⁵. На думку автора цієї концепції Б. Вейнгеста, значення федералізму полягає насамперед у спроможності забезпечити ефективне функціонування ринкової системи. Тому для нього розвиток федералізму об’єктивно пов’язаний із послабленням централізованої держави. Однак в умовах країн з трансформаційною економікою ослаблення центральної влади, зменшення можливостей ефективно контролювати ситуацію в країні призводить до зростання тонізації економіки держави, у тому числі до формування і використання бюджетних ресурсів на місцевому рівні.

Дослідження теорії і практики бюджетного федералізму в Україні має наукове і практичне значення. Творче осмислення і пристосування досягнень бюджетного федералізму до нових умов з урахуванням сучасного стану трансформаційної економіки сприятиме економічному зростанню, вдосконаленню міжбюджетної діяльності різних рівнів влади.

Виходячи із положень бюджетного федералізму, шляхами розвитку і вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні мають бути такі напрями: 1) чітке розмежування видаткових повноважень і, відповідно, розподіл видатків між рівнями бюджетів; 2) чітке і стабільне розмежування податкових повноважень і розподіл доходів між бюджетами; 3) формування і розвиток об’єктивних і прозорих механізмів фінансової підтримки бюджетів різних рівнів.

В Україні спостерігається нерівномірність економічного і соціального розвитку регіонів, значні відмінності в обсязі їхньої дохідної бази, з одного боку, а з іншого, – значне перевищення видатків над доходами, що свідчить не лише про невідповідність повноважень місцевих органів влади їхній дохідній базі, а й про серйозні недоліки у розподілі доходів між рівнями бюджетів. Йдеться про те, що податкові надходження, мобілізовані на території розвинених областей, здебільшого вилучаються до державного бюджету і таким чином штучно створюється їх дотаційність, а потім дотаційність

усувається за допомогою міжбюджетних трансфертів (надання дотацій). Як зазначають вітчизняні дослідники, держава у бюджетній сфері продовжує максимально спорожняти місцеві бюджети внаслідок вилучень коштів до державного бюджету, з подальшим наданням їм бюджетних дотацій та субвенцій²⁶. Відсутність ініціативи місцевої влади у створенні умов для успішного розвитку економіки практично не позначається на рівні видатків місцевих бюджетів²⁷. Частка міжбюджетних трансфертів постійно і суттєво зростає. Така система не стимулює регіони до нарощування економічного потенціалу, а породжує і стимулює утриманство.

Метою міжбюджетних відносин має бути не лише вирівнювання бюджетної забезпеченості адміністративно-територіальних утворень, але й стимулювання їхнього розвитку для одержання ними максимальних доходів. Тому важливою умовою, що забезпечує стимули регіонів у збільшенні доходів їхніх бюджетів, є відмова від визначення обсягів дотацій, субвенцій методом “від досягнутого” і компенсації всієї суми дефіциту бюджету регіону незалежно від причин його виникнення. Тому формули розрахунку дотацій і субвенцій мають базуватися на нормативних доходах (у тому числі податковому потенціалі територій) і нормативних видатках місцевих бюджетів, а не на їхніх фактичних доходах і видатках. Використання даних про фактично здійснені із бюджетів регіонів видатки не сприяє їхній зацікавленості, підриває стимули до оптимізації і підвищення ефективності видатків. Замість цього необхідно знайти найоб’єктивніші, прозорі й незалежні від регіональних та місцевих властей оцінки різниці у видаткових потребах у розрахунку на душу населення (споживача бюджетних послуг). Також при наданні міжбюджетних трансфертів не повинні використовуватися дані про фактичні надходження податків, оскільки це підриває стимули до підвищення рівня збирання податків і скорочення тіньової економіки. Необхідно застосовувати методи оцінки податкового потенціалу регіонів на основі показника валового внутрішнього продукту регіонів (регіонального аналогу з деякими модифікаціями показника валового внутрішнього продукту країни). При визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, зокрема дотацій для компенсації перевищення видатків бюджетів над доходами слід розмежовувати фактори бюджетної забезпеченості на об’єктивні й суб’єктивні. До об’єктивних можна віднести зміну структури суб’єктів і об’єктів оподаткування, динаміку інфляції, зміну системи податків, зміну нормативів бюджетної забезпеченості. Розраховані з урахуванням об’єктивних чинників нормативні доходи і видатки бюджетів залишають тільки різницю у бюджетній забезпеченості, обумовлену суб’єктивними факторами. Такий підхід, з одного боку, гарантує вирівнювання бюджетної забезпеченості адміністративно-територіальних утворень шляхом надання дотацій до нормативних потреб у видатках, з іншого боку, така дотація стимулює місцеву владу до збільшення доходів бюджету, підвищення рівня збирання податків, оскільки результати її діяльності щодо збільшення фактичних доходів і зниження фактичних видатків не впливає на нормативні доходи і видатки, а отже, і не скорочує обсяги дотацій вирівнювання.

Що стосується вилучення надлишку доходів над видатками місцевих бюджетів, то доцільно ввести прогресивну шкалу: якщо надлишок доходів не перевищує 50 % їхнього середнього рівня по країні у розрахунку на 1 жителя, то вилученню підлягає 5%; при перевищенні від 50 до 100 % – 10 %, а при значнішому – 50 %.

В умовах трансформації економіки України, результативності завдань економічного зростання варто посилювати стимули до ефективності господарювання, його вища результативність повинна мати й більшу винагороду, бо тотальна зрівнялівка неминуче призведе до необхідності розподілу ще обмежених ресурсів. Розвиток міжбюджетних відносин має вбудовуватися в загальну реформу бюджетного устрою і бюджетної системи на принципах бюджетного федералізму, що є гарантією стійкості державного і бюджетного устрою, важливим інструментом фінансової політики та державного регулювання територіального розвитку, і передбачає підвищення рівня самостійності регіональних і місцевих властей. Для цього необхідно знизити рівень перерозподілу бюджетних ресурсів, у тому числі за рахунок трансфертів.

Міжбюджетні відносини мають стати серйозним фактором економічного зростання. Але без підвищення зацікавленості у такому рості і відповідальності за його забезпечення з боку регіональних і місцевих властей на підвідомчих територіях виконати це завдання неможливо. Вони мають стимулювати економічний розвиток, у противному разі фінансове вирівнювання перетворюється в механізм регресу і консервується як система, що не має економічної перспективи.

За нинішнього економічного розвитку не можна ставити за мету досягнення повного бюджетного вирівнювання, бо це підриває стимули місцевих влад до поліпшення своїх фінансових можливостей і є вирівнюванням у бідності, тобто міжбюджетні трансферти не повинні нівелювати, а лише пом'якшувати різницю в бюджетних доходах регіонів. Доцільно було б встановити гарантований мінімум бюджетної забезпеченості у розмірі 70 % середнього по країні показника, а власні зусилля місцевої влади, спрямовані на поліпшення свого фінансового стану, дотувати до досягнення середнього рівня забезпечення. Це сприятиме виконанню критерію фіскальної еквівалентності, згідно з яким, за М. Ольсоном, сукупні обсяги податкових надходжень до місцевого бюджету мають бути еквівалентними вартості наданих на її території суспільних послуг. Лише за недостатності податкового потенціалу на підвідомчій території внаслідок дії об'єктивних чинників доцільно перерозподілити бюджетні ресурси за допомогою трансфертів.

Збільшення податкових надходжень в економічно слабших регіонах (внаслідок успішної економічної політики) призводить до зменшення трансфертів з державного бюджету. В економічно потужніших регіонах до наслідків "фіскальної несправедливості" слід віднести зниження податкових надходжень у розрахунку на одиницю виробленої доданої вартості²⁸.

Розподіл міжбюджетних трансфертів має максимально сприяти досягненню економічної ефективності у діяльності регіональної і місцевої влади, формуванню стимулів для структурних перетворень, створення сприятливого інвестиційного і підприємницького клімату, підтримувати конку-

рентне середовище. Орієнтація переважно на вирівнювання бюджетної забезпеченості, з одного боку, слугує соціальним цілям, розвитку соціальної інфраструктури, сприяє хоча б мінімальному економічному зростанню, з іншого боку, формує залежність від центральної влади, негативно впливає на конкурентоспроможність регіонів. Дж. Бреннан і Дж. Бьюкенен висловлювали думку про те, що конкуренція між різними рівнями влади, а також між юрисдикціями одного рівня влади створює інституціональні обмеження, які стримують надмірне втручання держави в діяльність приватного сектора економіки, що є однією з передумов ефективного розвитку ринкової економіки. Враховуючи, що характер європейської інтеграції робить значимішою міжрегіональну конкуренцію, для неї необхідно формувати сприятливі умови розвитку всередині країни. Тому розвиток міжбюджетних відносин має відбуватися у напрямі переходу від забезпечення єдиних стандартів життя за рахунок бюджетних послуг, що у сучасних умовах означає вирівнювання у бідності і завдає шкоди територіальній конкурентоспроможності, до стимулювання економічно розвинених регіонів, максимального використання конкурентних переваг кожного з них. Це означає функціонування міжбюджетних відносин на засадах конкурентного федералізму.

¹ *Якобсон Л. И.* Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. — М.: Наука, 1995. — 252 с.

² *Shoup C. S.* Public Finance. — L.: Weidenfeld & Nicolson, 1969. — P. 615. Цит. по: Бюджетний менеджмент: Підручник. — К.: КНЕУ, 2004. — 651 с.

³ *Шуба В. Б.* Бюджетный федерализм: взгляды зарубежных исследователей // Финансы. — 2004. — № 8. — С. 24.

⁴ Там же.

⁵ *Lexicon of Terms and Concepts in Public Administration, Public Policy and Political Science/Compiled, selected and edited by S. Badger, M. Bejzyr, S. Christianson a.o. (University of Manitoba / University of Winnipeg).* — Kyiv: Osnovy Publishers, 1994. — Цит. по: Бюджетний менеджмент: Підручник. — К.: КНЕУ, 2004. — 649 с.

⁶ *Игудин А. Г.* О принципах реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. — 1998. — № 8. — С. 7–12.

⁷ *Глonti В.* Проблемы становления бюджетного федерализма в Грузии // Финансы и кредит. — 2003. — № 11 (125). — С. 52.

⁸ *Богачева О.* Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. — 1998. — № 6. — С. 32–38.

⁹ *Подпорина И. В.* Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование // Финансы. — 1999. — № 10. — С. 17–23.

¹⁰ *Грицюк Т. В.* О некоторых концептуальных представлениях о бюджетном федерализме // Финансы и кредит. — 2003. — № 15 (129). — С. 28.

¹¹ *Кириленко О. П.* Місцеві бюджети України. — К.: НІОС, 2000. — С. 253.

¹² *Кириленко О. П.* Місцеві фінанси: Навч. посіб. — Тернопіль: Астон, 2004. — С. 84.

¹³ *Кравченко В. І.* Місцеві фінанси України: Навч. посіб. — К.: Знання, 1999. — 487 с.

¹⁴ *Антологія бюджетного механізму / За ред. С. І. Юрія.* — Тернопіль, 2001. — С. 73.

¹⁵ *Грицюк Т. В.* Бюджетное регулирование, макроэкономическая стабильность и экономический рост // Финансы и кредит. — 2003. — № 13 (127). — С. 17.

¹⁶ *Чугунов І. Я.* Теоретичні основи бюджетного регулювання: Навч. посіб. – К.: НДФІ, 2005. – С. 38.

¹⁷ *Кириленко О. П.* Місцеві бюджети України. – К.: НІОС, 2000. – С. 255.

¹⁸ *Луніна І.* Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування // Економіка України. – 2002. – № 5. – С. 11.

¹⁹ *Швець В. Я.* Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин // Фінанси України. – 2005. – № 3. – С. 27.

²⁰ *Бабич А. М.* Государственные и муниципальные финансы // А. М. Бабич, Л. Н. Павлова. – М.: Финансы, 1999. – С. 147.

²¹ *Грицюк Т. В.* О некоторых концептуальных представлениях о бюджетном федерализме // Финансы и кредит. – 2003. – № 15 (129). – С. 30–31.

²² Там же. – С. 31.

²³ *Шуба В. Б.* Бюджетный федерализм: взгляды зарубежных исследователей // Финансы. – 2004. – № 8. – С. 26.

²⁴ Там же.

²⁵ *Грицюк Т. В.* Бюджетное регулирование, макроэкономическая стабильность и экономический рост // Финансы и кредит. – 2003. – № 13 (127). – С. 14.

²⁶ *Ягодка А., Діба М., Кондратюк С.* Перекося регіональної економічної політики держави // Економіка України. – 2004. – № 8. – С. 32.

²⁷ *Луніна І. О.* Формування місцевих бюджетів у контексті завдань адміністративно-територіальної реформи // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 23–31.

²⁸ Там же.