

Шишко О. В.,

*аспірант Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України*

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

У зв'язку з необхідністю наукового обґрунтування бюджетної політики на середньострокову перспективу особливої актуальності набувають дослідження та аналіз нововведень у сфері фінансового вирівнювання в країнах, що розвиваються¹.

Наукові проблеми, що стосуються розвитку міжбюджетних відносин та формульного підходу зокрема, розглядалися багатьма вітчизняними науковцями. Так, з погляду системи бюджетного регулювання зазначені проблеми досліджувалися І. Чугуновим, системи міжбюджетних відносин – І. Луніною, місцевих фінансів – В. Кравченком, системи міжбюджетних трансфертів – С. Слухаєм, системи фінансового вирівнювання – В. Зайчиковою.

Метою даної статті є порівняння елементів системи міжбюджетних трансфертів у Російській Федерації та Україні, що передбачає зіставлення:

- принципів функціонування бюджетної системи;
- дефініцій, категорій, що визначають сутність системи міжбюджетних відносин;
- видів міжбюджетних трансфертів;
- алгоритму, механізму фінансового вирівнювання.

Абсолютне зіставлення цих систем видається неможливим, оскільки різною є форма державного устрою в цих країнах, а отже, й повноваження суб'єктів міжбюджетних відносин.

В унітарній державі адміністративно-територіальні утворення не мають власної автономії. Чинними є єдина конституція, спільна система права й єдині органи влади. Управління економічними, соціальними і політичними процесами відбувається централізовано, а бюджетна система складається з двох ланок – державного і місцевих бюджетів.

У федеральній державі адміністративно-територіальні утворення мають елементи державності, володіють певною політичною самостійністю в межах, розподілених між ними, і центром повноважень; бюджетна система багатоланкова, включає федеральний бюджет, бюджети суб'єктів федерації, місцеві бюджети.

Принциповою відмінністю унітарних країн є наявність різних за змістом та функціями дохідних та видаткових повноважень у різних рівнів самоврядування – місцевого (громада), проміжного (район) та регіонального (область). Кожна з гілок самоврядування має виключний перелік дохідних

¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про організацію проведення наукових досліджень з питань, пов'язаних із забезпеченням реалізації державної фінансової політики та удосконаленням бюджетного процесу в 2007–2010 роках” від 15.09.2006 № 486-р.

джерел та видаткових функцій, які не можуть фінансуватися (передаватися) з інших місцевих бюджетів. На відміну від федеративних країн, міжбюджетні відносини існують тільки між державним та з кожним окремо видом місцевих бюджетів (державний бюджет – районний бюджет, державний бюджет – обласний бюджет, державний бюджет – бюджет громади), перерозподільчих відносин типу суб'єкт федерації – муніципальне утворення не існує.

Метою порівняльного аналізу міжбюджетних відносин в Російській Федерації та Україні є виявлення особливостей правового регулювання та розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення вітчизняної системи фінансового вирівнювання з урахуванням зарубіжного досвіду.

Розглядаючи міжбюджетні відносини Російської Федерації (РФ), слід виділити етапи їх становлення та розвитку. У 1993 р. було визначено основні напрямки формування бюджетного федералізму в РФ. Криза міжбюджетних відносин та регіональних фінансів у 1996–1998 рр. підштовхнула до вироблення стратегії реформування цих відносин. Основними досягненнями періоду 1999–2001 рр. можна вважати розмежування видаткових повноважень суб'єктів міжбюджетних відносин (СМВ), а також розробку алгоритму надання фінансової допомоги суб'єктам федерації².

Вихідним етапом реформи став період 2004–2005 рр. Відправною точкою всіх подальших нововведень слід вважати визначення, уточнення та обґрунтування основних категорій і понять системи міжбюджетних відносин (табл. 1).

Зміни до Бюджетного кодексу РФ передбачали передусім перехід від категорії “міжбюджетні відносини” при визначенні форм фінансової допомоги суб'єктам РФ до поняття “міжбюджетних трансфертів” між всіма ланками бюджетної системи. Такі зміни забезпечили формалізацію, а отже, чіткість та прозорість механізму фінансових взаємовідносин всіх СМВ.

До проведення реформи кодексом не було передбачено формування на рівні федерального бюджету будь-яких фондів, з яких би здійснювалося надання фінансової допомоги. Фонди фінансової підтримки місцевих бюджетів могли утворюватися лише на рівні бюджетів суб'єктів федерації.

Механізм перерозподілу фінансових ресурсів бюджетної системи, що характеризується високим ступенем централізації, ілюструє рис. 1.

Характерним є те, що кодексом визначено регульовані доходи – федеральні та регіональні податки та інші платежі, за якими встановлено нормативи відрахувань до бюджетів суб'єктів федерації або місцевих бюджетів, при цьому мінімальну частку податкових доходів суб'єктів федерації в консолідованому бюджеті РФ закріплено на рівні 50 %³.

² Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах, утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.98 № 862.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.98 № 145-ФЗ с дополнениями, внесенными Федеральным Законом от 20.08.2004 № 111-ФЗ. – Ст. 48: Регулирующие доходы бюджетов.

Еволюція категорій та понять в системі міжбюджетних відносин в Російській Федерації у 2004–2007 рр.

Попередня редакція Бюджетного кодексу РФ (станом на 31.12.2004)	Чинна редакція Бюджетного кодексу РФ
Міжбюджетні відносини – відносини між органами державної влади Російської Федерації, органами державної влади суб'єктів Російської Федерації і органами місцевого самоврядування	Міжбюджетні відносини – взаємовідносини між федеральними органами державної влади, органами державної влади суб'єктів Російської Федерації, органами місцевого самоуправління з питань врегулювання бюджетних правовідносин, організації та забезпечення бюджетного процесу
Надання фінансової допомоги з федерального бюджету бюджетам суб'єктів РФ може бути здійснене в таких формах: – надання дотацій на вирівнювання рівня мінімальної бюджетної забезпеченості суб'єктів РФ; – надання субвенцій на фінансування окремих цільових видатків; – надання бюджетної позики на покриття тимчасових касових розривів, що виникають при виконанні бюджету суб'єкта РФ	Міжбюджетні трансферти з федерального бюджету надаються у формі: – фінансової допомоги бюджетам суб'єктів РФ, у тому числі дотацій з Федерального фонду фінансової підтримки суб'єктів РФ та інших дотацій та субвенцій; – субвенцій бюджетам суб'єктів РФ з Федерального фонду компенсацій та інших субвенцій; – фінансової допомоги бюджетам окремих муніципальних утворень, що надається у випадках та порядку, визначених федеральними законами; – інших перерахувань на безповоротній основі; – бюджетних кредитів бюджетам суб'єктів РФ
	Міжбюджетні трансферти з бюджетів суб'єктів РФ надаються у формі: – фінансової допомоги місцевим бюджетам, у тому числі дотацій з регіональних фондів фінансової підтримки та інших дотацій та субсидій; – субвенцій місцевим бюджетам з регіональних фондів компенсацій та інших субвенцій бюджетам автономних округів; – коштів, що перераховуються до федерального бюджету у зв'язку з погашенням чи обслуговуванням державного боргу суб'єкта РФ перед федеральними органами державної влади та (чи) виконанням інших зобов'язань суб'єкта РФ перед федеральним бюджетом; – інших перерахувань на безповоротній основі; – бюджетних кредитів місцевим бюджетам

Головною причиною формування такої “централістичної моделі”⁴ є значна диференціація суб'єктів федерації, для яких важко виявити спільні ознаки. Водночас така система надає змогу реалізувати загальнофедеративні цілі, зовнішню фінансову та економічну політику. Як результат, на рівні

⁴ Слухай С. В. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій. Моногр. – К.: АртЕк, 2002. – 288 с.

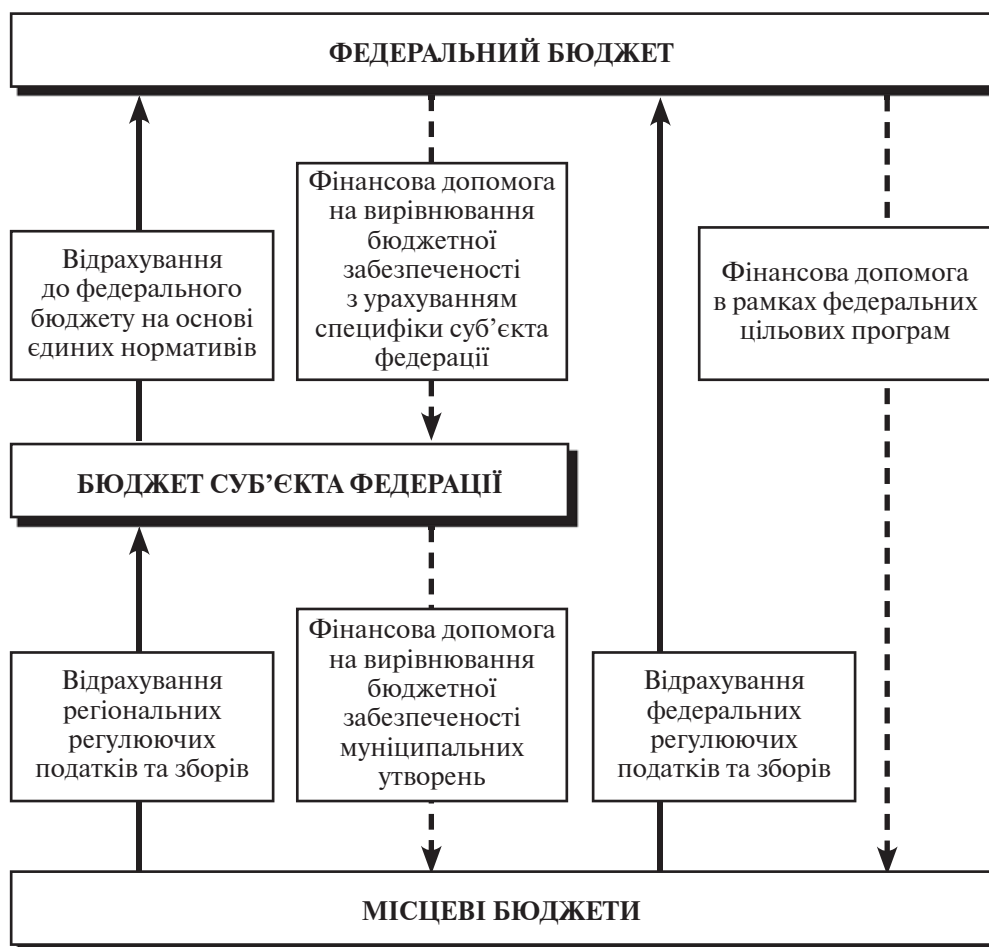


Рис. 1. Система міжбюджетних трансфертів РФ до реформи 2004 р.

федерального бюджету акумулювалася значна частина фінансових ресурсів, а перерозподіл їх з метою вирівнювання рівня мінімальної бюджетної забезпеченості муніципалітетів здійснювався через бюджети суб'єктів федерації.

Варто відзначити наявність однакових базових принципів функціонування бюджетних систем РФ та України, передусім принципів єдності, збалансованості, повноти, обґрунтованості, ефективності, публічності та прозорості, цільового використання бюджетних коштів. Особлива відмінність полягає у засадах, які регламентують принципи саме в аспекті міжбюджетних відносин.

Принцип самостійності бюджетної системи України визначає не тільки власне незалежність бюджетів різних ланок та різних адміністративно-територіальних утворень, але й регламентує закріплення за ними відповідних джерел доходів та права на визначення напрямів використання коштів⁵.

⁵ Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37. – Ст. 7.

Принцип самостійності бюджетної системи РФ додатково визначає право органів державної влади та органів місцевого самоврядування встановлювати податки та збори відповідно до федерального податкового законодавства⁶.

У бюджетній системі РФ виділено принципи, що визначають засади функціонування системи міжбюджетних відносин, а також фінансового вирівнювання. Це зокрема: принцип розмежування доходів та видатків між рівнями бюджетної системи РФ й принцип рівності бюджетних прав суб'єктів РФ і муніципальних утворень. Виокремлення цих принципів свідчить про значимість міжбюджетних відносин як окремого елементу в бюджетній системі РФ. Суть зазначених принципів в українському аналогу розкриває принцип самостійності.

Даючи оцінку підходам до визначення сутності міжбюджетних відносин в РФ та Україні, необхідно насамперед звернути увагу на якісний зміст та комплексність понять, абстрагуючись від специфіки державного устрою кожної держави (табл. 2).

Сутність міжбюджетних відносин згідно з Бюджетним кодексом України зводиться до забезпечення фінансовими ресурсами відповідних бюджетів для виконання рівнями державної влади визначених законодавством функцій.

Трактування сутності міжбюджетних відносин Бюджетним кодексом РФ має на меті окреслити сферу застосування даного поняття до рівня врегулювання бюджетних правовідносин, організації та забезпечення бюджетного процесу.

Оцінюючи ефективність систем міжбюджетних трансфертів РФ та України, слід звернути увагу на схему поєднання різних форм міжбюджетних

Таблиця 2

Визначення міжбюджетних правовідносин в Російській Федерації та в Україні

Бюджетний кодекс РФ ¹	Бюджетний кодекс України ²
<i>Міжбюджетні відносини</i> – взаємовідносини між федеральними органами державної влади, органами державної влади суб'єктів Російської Федерації, органами місцевого самоуправління з питань врегулювання бюджетних правовідносин, організації та забезпечення бюджетного процесу	<i>Міжбюджетні відносини</i> – це 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
<i>Міжбюджетні трансферти</i> – кошти одного бюджету бюджетної системи РФ, що перераховуються іншому бюджету бюджетної системи	<i>Міжбюджетні трансферти</i> – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого

⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ, с дополнениями, внесенными Федеральным Законом от 30.12.2006 № 265-ФЗ. – Ст. 31: Принцип самостоятельности бюджетов.

трансфертів задля найповнішого задоволення фінансових потреб усіх учасників міжбюджетних відносин та безпосередніх споживачів бюджетних послуг.

Особливістю системи міжбюджетних відносин у РФ є виділення в бюджеті кожної ланки бюджетної системи фондів фінансових ресурсів визначеного спрямування та форми використання коштів (рис. 2).

З метою вирівнювання бюджетної забезпеченості суб'єктів федерації утворюється Федеральний фонд фінансової підтримки суб'єктів федерації (ФФФПСФ). Кодексом передбачено загальні умови надання коштів з цього фонду. Фінансова допомога надається лише тим суб'єктам федерації, для яких частка таких трансфертів у загальному обсязі їх доходів за два роки з останніх трьох перевищила 50 %. Такою умовою виокремлюються ті бюджети, в яких потреба у фінансовій допомозі є систематичною⁷.

Варто відзначити, що при обчисленні обсягу фонду враховується індекс споживчих цін, що певним чином знижує інфляційний тиск на фонд та забезпечує результативність фінансового вирівнювання. Застосування саме індексу споживчих цін поряд з іншими індексами вказує на соціальну спрямованість цього фонду. Крім того, можуть бути виділені дотації, які відображають особливі фактори, що враховуються при визначенні рівня бюджетної забезпеченості. Але при цьому частка таких дотацій не може перевищувати 10 % загального обсягу ФФФПСФ. Це дає змогу виокремити специфічні умови кожного суб'єкта федерації⁸.

На рівні суб'єктів федерації механізм фінансового вирівнювання безпосередньо забезпечується через регіональні фонди фінансової підтримки поселень (РФФПП) та регіональні фонди фінансової підтримки муніципальних районів (РФФПМР).

Створення РФФПП у складі бюджету суб'єкта федерації має на меті вирівнювання, виходячи з чисельності населення, а також фінансових можливостей органів місцевого самоврядування щодо реалізації їх повноважень у вирішенні питань місцевого значення. Порядок створення фонду передбачає можливість повного або часткового заміщення дотацій з фонду на додаткові нормативи відрахувань з податку на доходи фізичних осіб (ПДФО). Надлишки надходжень до бюджету та їх нестача внаслідок заміщення дотацій з РФФПП на додатковий норматив ПДФО до бюджету суб'єкта федерації не вилучаються та з нього не компенсуються.

Метою створення РФФПМР є вирівнювання бюджетної забезпеченості муніципальних районів. Рівень розрахункової бюджетної забезпеченості визначається як відношення податкових надходжень на одного жителя, що можуть надійти до бюджету муніципального утворення, враховуючи рівень розвитку економіки, порівняно з аналогічним показником в середньому по муніципальних районах відповідного суб'єкта федерації. При цьому мають братися до уваги соціально-економічні, географічні та інші фактори,

⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ с дополнениями, внесенными Федеральным Законом от 30.12.2006 № 265-ФЗ. — Ст. 130.

⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ с дополнениями, внесенными Федеральным Законом от 30.12.2006 № 265-ФЗ. — Ст. 131.

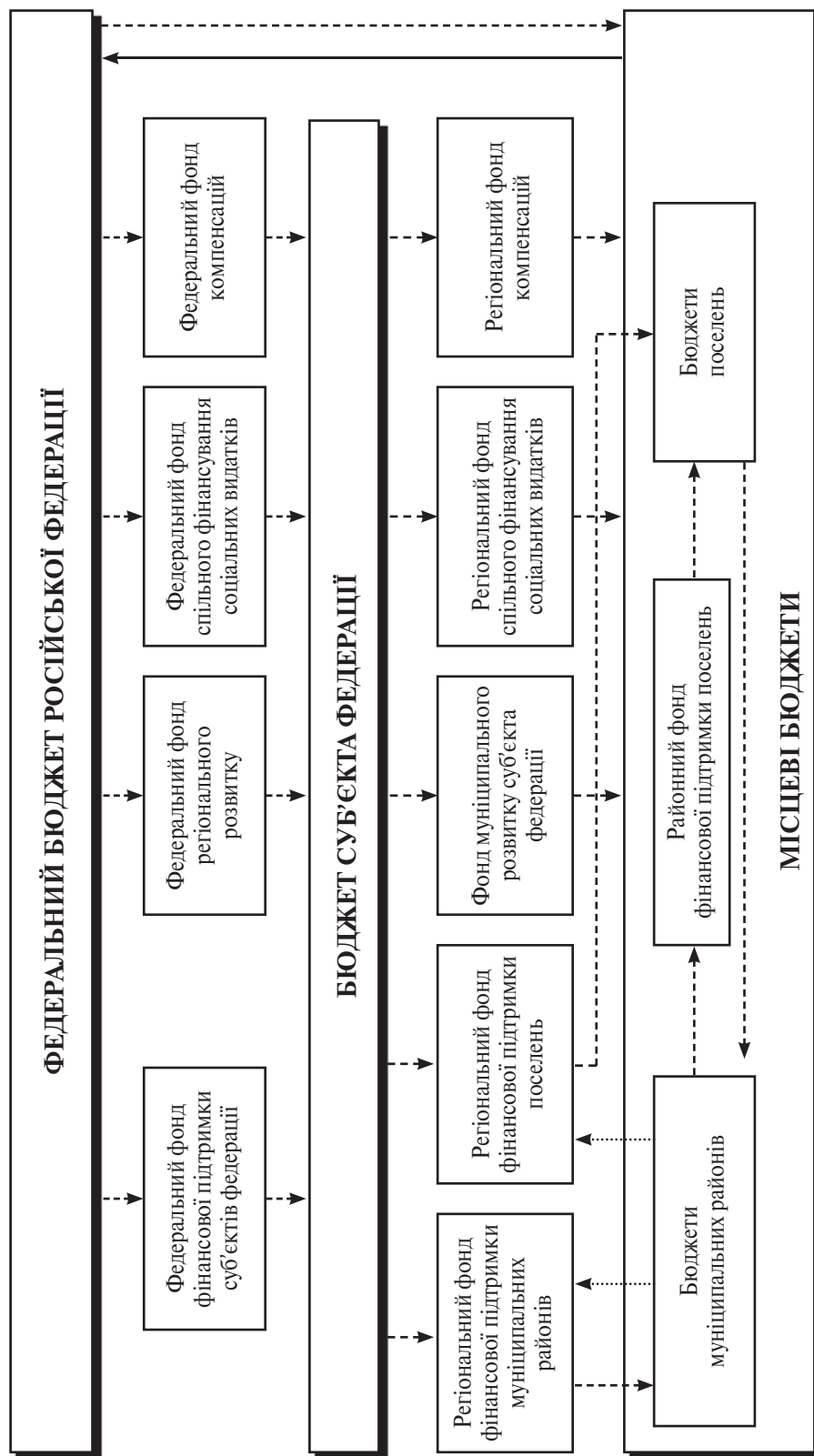


Рис. 2. Система міжбюджетних відносин РФ після проведення реформи 2004 р.

що впливають на вартість надання бюджетних послуг. Методика утворення РФФПМР також передбачає можливість повного та часткового заміщення дотацій на додаткові нормативи ПДФО.

Система фінансового вирівнювання у взаємовідносинах муніципальних районів та поселень реалізується через утворення районних фондів фінансової підтримки поселень (РФФПП). Такі фонди створені з метою вирівнювання фінансових можливостей органів місцевого самоврядування реалізації своїх повноважень щодо питань місцевого значення. Отже, поєднання двох незалежних фінансових джерел (бюджет суб'єкта федерації та бюджет муніципального району), за умови чіткого розмежування напрямків федерального та місцевого значення, надає можливість найефективніше реалізувати мету фінансового вирівнювання.

Крім фондів фінансової підтримки, чітко виокремлено інші цільові фонди (див. рис. 2). Такі фонди створено на рівні федерального бюджету та бюджету федерації.

Кошти Федерального фонду регіонального розвитку спрямовуються на фінансування інвестиційних програм та проектів розвитку соціальної інфраструктури регіонального значення, а також для підтримки фондів муніципального розвитку, що утворені суб'єктами РФ. Формування Федерального фонду спільного фінансування соціальних видатків має на меті фінансове забезпечення пріоритетних соціально важливих видатків зведених бюджетів суб'єктів федерації. Фінансування здійснюється у формі субсидій⁹. Федеральний фонд компенсацій виділений у складі федерального бюджету з метою забезпечення видаткових зобов'язань суб'єктів федерації та муніципалітетів, фінансування яких здійснюється за рахунок субвенцій з федерального бюджету.

Вітчизняна практика побудови системи міжбюджетних відносин не передбачала формування в складі бюджетів всіх рівнів фондів, які б чітко окреслили механізм міжбюджетних відносин та систему фінансового вирівнювання зокрема (рис. 3).

Основними елементами системи міжбюджетних трансфертів в Україні є дотація вирівнювання та кошти, що передаються до бюджету вищого рівня.

Розрахунок дотації вирівнювання ґрунтується на співвідношенні показників обсягу видатків та кошика доходів відповідних місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів¹⁰.

Слід зазначити, що розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів, що передаються до бюджетів міст Києва та Севастополя, районним бюджетам та

⁹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ, с дополнениями, внесенными Федеральным Законом от 30.12.2006 № 265-ФЗ. — Ст. 132: Иные средства финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам, предоставляемые из федерального бюджета.

¹⁰ Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 37. — Ст. 98: Дотація вирівнювання бюджетам міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим, міст обласного значення і районним бюджетам; ст. 99: Дотація вирівнювання бюджету Автономної Республіки Крим та обласним бюджетам.

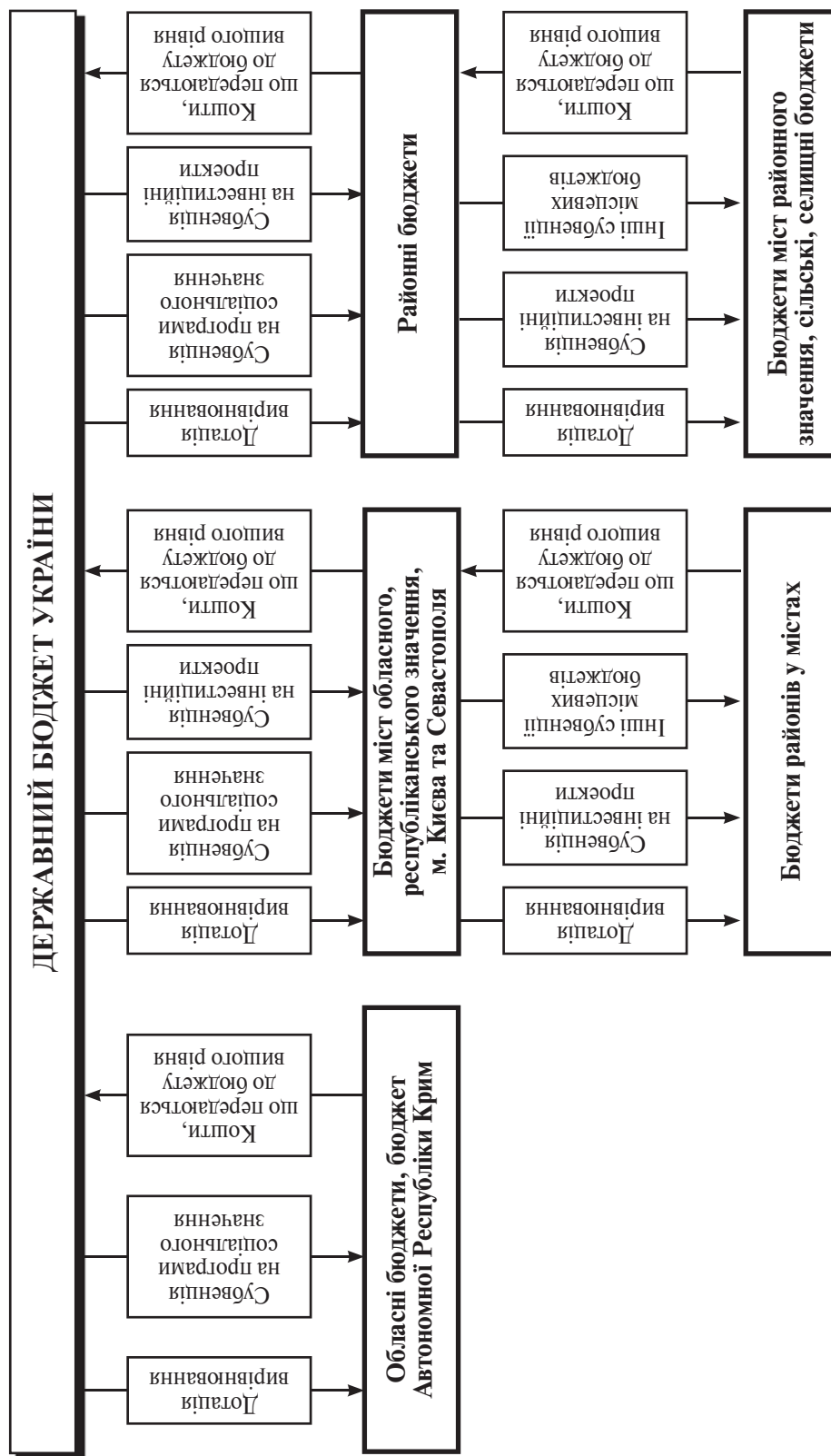


Рис. 3. Система міжбюджетних відносин України

бюджетам міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, і коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного, а також між місцевими бюджетами, здійснюється на основі формули.

Формульний підхід, встановлений щодо цих груп міжбюджетних трансфертів, мав на меті забезпечити гнучкість та ефективність застосування інструментів фінансового вирівнювання. Але діюча методика формульного розрахунку міжбюджетних трансфертів передбачає застосування коригуючих властивостей формули лише до коштів, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів¹¹. Особливістю дотацій вирівнювання, що надаються з державного бюджету обласним бюджетам та бюджету АРК, є те, що при розрахунку їх обсягів формула розподілу не застосовується¹². Аналогічно до РФ система міжбюджетних відносин України містить такий інструмент, як субвенції (див. рис. 3). Вони призначені для фінансування програм соціального значення і реалізації інвестиційних проектів регіонального та місцевого значення.

Підсумовуючи зазначене, можна зробити висновок про те, що якісний аспект механізму міжбюджетних трансфертів виявляється у вдалій комбінації різних форм міжбюджетних трансфертів, а також чітко обумовлених умов застосування таких інструментів.

Основною вадою нинішньої системи міжбюджетних відносин є наявність елементів, притаманних федеральним державам міжбюджетних відносин, що значно скорочує фінансову автономію органів місцевого самоврядування базового рівня. Поясненням для застосування такого типу фіскальних стосунків слугує незавершеність адміністративної реформи в Україні, неформованість основних інституцій державного управління — базової одиниці місцевого самоврядування та, як наслідок, базової бюджетної одиниці, залишки радянської спадщини — бюджетний устрій та централізована бюджетна система.

¹¹ Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Формули розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами” від 5.09.2001 № 1195 із змінами та доповненнями // Офіційний вісник України. — 2001. — № 38. — П. 8.

¹² Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 37. — Ст. 99: Дотація вирівнювання бюджету Автономної Республіки Крим та обласним бюджетам.