

УДК 336.14:352

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТАЛОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ**Велентейчик Н.Ю.****CONCEPTUAL FOUNDATIONS OF REGULATION OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS FOR SUSTAINED SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT****Velenteichyk N.Y.**

В статті представлена концепція регулювання міжбюджетних відносин, заснована на принципах саморозвитку, соціально-бюджетної ефективності, довгострокової збалансованості та стійкості бюджетів. Визначено завдання та пріоритетні напрямки регулювання міжбюджетних відносин. Обґрунтовано інструменти регулювання міжбюджетних відносин: методи і важелі; аналіз трансфертного механізму; аналіз стійкості бюджету регіону. Запропоновано механізм реалізації концепції, який включає оцінку ефективності та моніторинг регулювання міжбюджетних відносин і розробку сценарію розвитку міжбюджетних відносин для реалізації бюджетної політики.

Ключові слова: концепція, міжбюджетні відносини, регулювання, саморозвиток, соціально-бюджетна ефективність, збалансованість, стійкість.

Вступ. Забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку регіону обумовлюється достатністю фінансових ресурсів. На сьогодні диспропорції економічного розвитку позначилися на бюджетній сфері, виникла проблема дефіциту фінансових ресурсів, яка особливо гостро проявляється на рівні місцевих бюджетів. Місцеві органи влади позбавлені фінансової самостійності у зв'язку з посиленням тенденції залежності місцевих бюджетів від фінансової допомоги. Доходи місцевих бюджетів тільки на 45,6 % забезпечують фінансування покладених на них завдань [8, с. 55-56]. Наслідком такого положення є загострення проблеми асиметрії регіонального економічного розвитку. Зберігається значна диференціація рівнів соціально-економічного розвитку регіонів, що пов'язано з різним їх економічним, природним, науковим і інноваційним потенціалом, соціальною та інженерною інфраструктурою, наявністю основних засобів галузей економіки на душу населення. Залишаються невирішеними завдання досягнення фактичної фінансової самостійності, збалансованості місцевих бюджетів, повноцінного фінансування програм соціально-

економічного розвитку регіонів. Тому особливої актуальності набуває необхідність формування обґрунтованої і адекватної існуючій дійсності концепції регулювання міжбюджетних відносин в Україні.

Теоретичні аспекти організації та регулювання міжбюджетних відносин досліджувалися вітчизняними вченими, серед яких Н. Бак, О. Василик, Ю. Воробйов [2], О. Гончаренко [3], В. Загорський [4], А. Єпіфанов, О. Каун [5], О. Кириленко, А. Коломієць, В. Кравченко, Н. Кузьминчук [6], І. Луніна, Ц. Огонь, В. Опарін, К. Павлюк [7], М. Пабат, Д. Полозенко, І. Сало, С. Слухай, Т. Токарева, І. Усков [2], В. Федосов, О. Чернявський, С. Юрій. Потребують подальшого дослідження питання щодо вдосконалення концепції регулювання міжбюджетних відносин як інструмента забезпечення стійкого розвитку економіки регіону.

Мета статті – обґрунтування концептуальних засад регулювання міжбюджетних відносин в контексті сталого соціально-економічного розвитку регіонів.

Виклад основного матеріалу. Передумовами розробки нових підходів до формування фінансового механізму регулювання міжбюджетних відносин є:

посилення диференціації бюджетної забезпеченості територій внаслідок їх значного нерівномірного економічного і соціального розвитку;

невідповідність видаткових повноважень та відповідних дохідних джерел органів місцевого самоврядування;

цільові міжбюджетні трансферти (субвенції) не мають інвестиційного характеру та надаються здебільшого для вирішення нагальних соціальних проблем;

зниження рівня фінансової автономії місцевих бюджетів;

відсутність зацікавленості місцевих органів влади до нарощування власних доходів, вирівнюючі

трансферти місцевим бюджетам не містять стимулюючої складової, що призвело до високого рівня дотаційності місцевих бюджетів.

Методологічною основою побудови механізму регулювання міжбюджетних відносин є концепція,

яка синтезує принципи, завдання, пріоритетні напрями, інструменти регулювання та механізм її реалізації (рис. 1)

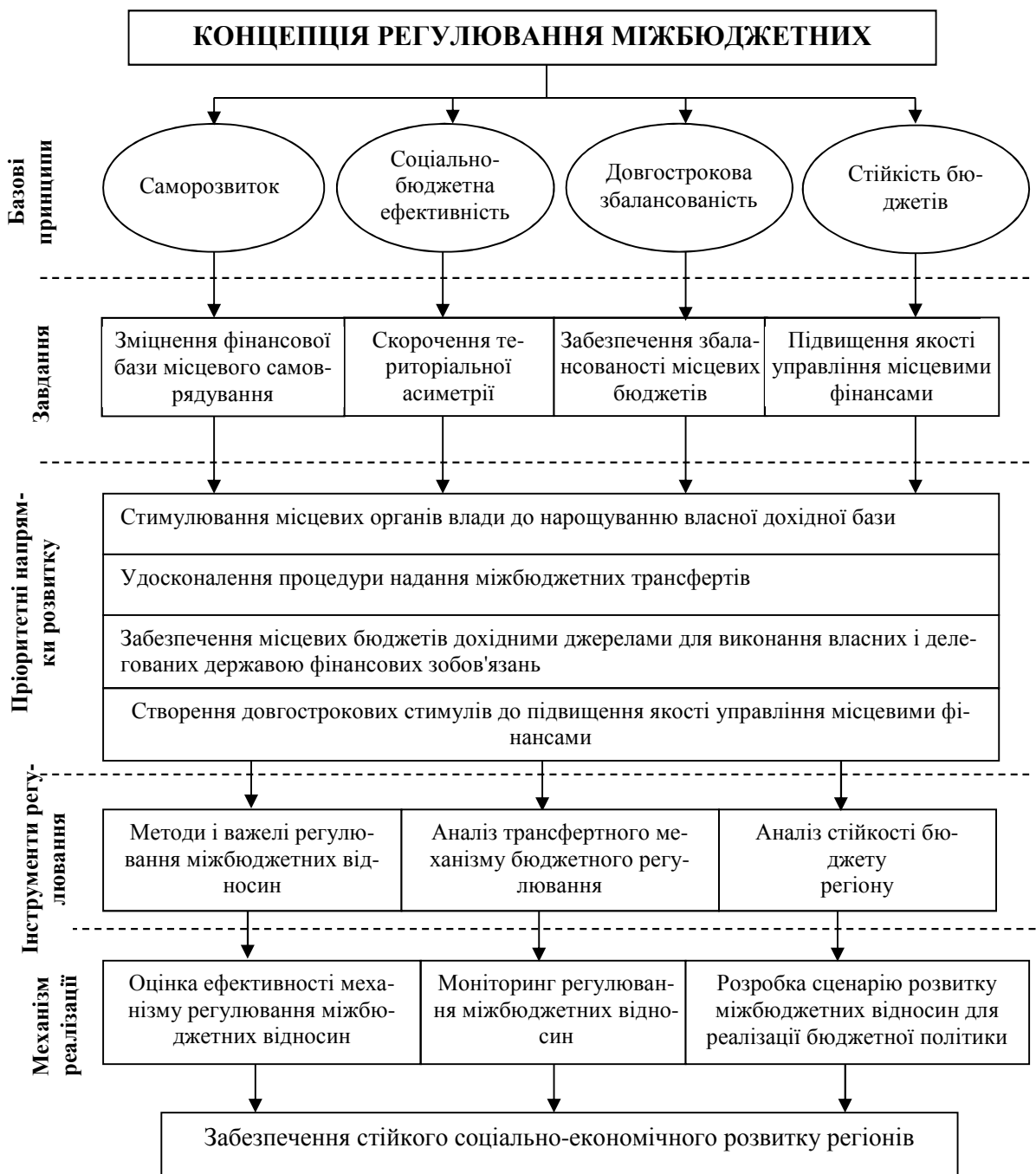


Рис. 1. Концепція регулювання міжбюджетних відносин в Україні

Правову основу регулювання міжбюджетних відносин складає Бюджетний кодекс, де в ст. 7 визначено принципи бюджетної системи України [1]. Фундаментальні принципи регулювання міжбюджетних відносин детально розкриті в літературі [1; 2, с. 68-69; 7, с. 343-344], зокрема:

самостійності - право органів місцевого самоврядування самостійно розпоряджатися коштами, за-

робленими на їх територіях, та здійснювати бюджетний процес;

збалансованості - повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період;

субсидіарності - розподіл видів витрат між державним бюджетом та місцевими бюджетами на основі максимально можливого наближення надан-

ня гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача;

ефективності та результативності - досягнення заданих результатів із використанням мінімальною обсягу ресурсів чи досягнення максимального результату з використанням визначеного бюджетом обсягу коштів;

цільового використання бюджетних коштів - бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями;

справедливості і неупередженості - визначення обсягів фінансової допомоги з боку центральної влади на основі загальних для всіх критеріїв відповідно до рівня соціально-економічного розвитку та об'єктивної необхідності фінансової підтримки рівня;

прозорості - система фінансового вирівнювання повинна опиратися на чітку й загальну для всіх методику визначення необхідного обсягу додаткових централізованих коштів, які надійдуть на місця;

відповідальності - влада всіх рівнів повинна нести відповідальність за виконання покладених на неї функцій і повноважень;

рівноправності - ключові питання в області бюджетів і міжбюджетних відносин повинні обговорюватися безпосередньо за участю представників як центральних, так і місцевих органів влади.

Зазначені принципи є загальними і не достатньо відображають специфіку регулювання міжбюджетних відносин в сучасних умовах, що спрямоване на забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку регіонів. Виходячи з результатів дослідження зроблено висновок щодо використання окрім фундаментальних уточнених принципів:

саморозвитку, який передбачає стале розширене відтворення системи життєдіяльності регіону, яке виражається в якісній зміні характеристик регіональної соціально-економічної системи на основі самоврядування власними підсистемами;

соціально-бюджетної ефективності, що означає отримання максимально бажаного соціального ефекту в регіональній багаторівневій системі при мінімально можливих витратах бюджетних коштів місцевих бюджетів;

довгострокової збалансованості – довгострокове визначення для кожного місцевого бюджету власних та закріплених джерел доходів, розмежування на постійній основі власних та делегованих повноважень, визначення джерел покриття дефіциту; стабільність методики розрахунку міжбюджетних трансфертів. Цей принцип забезпечить можливість розробки місцевими органами влади власної бюджетної політики на довгострокову перспективу, середньострокове та довгострокове планування доходів та витратків, сприятиме розвитку власної фінансової ініціативи;

стійкості бюджетів - регулювання міжбюджетних відносин повинно сприяти підвищенню стійкості місцевих бюджетів, зростанню фінансової авто-

номії місцевих органів влади, а не погіршувати фінансову ситуацію в регіоні.

Головною метою регулювання міжбюджетних відносин вважаємо забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку регіонів. Першочерговими завданнями регулювання міжбюджетних відносин на сучасному етапі є такі:

зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування, що передбачає формування умов для збільшення доходів місцевих бюджетів, підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів та підвищення інвестиційної привабливості своїх регіонів скорочення асиметрії у рівнях бюджетної забезпеченості територій для забезпечення їх громадян державними гарантіями на визначеному законодавством мінімальному рівні шляхом здійснення горизонтального регулювання;

забезпечення збалансованості місцевих бюджетів, тобто досягнення відповідності між видатками та доходами всіх бюджетів, і в першу чергу своєчасність та достатність дохідних джерел для фінансування делегованих повноважень;

підвищення якості управління місцевими фінансами, що виявляється у забезпеченні стійкості місцевого бюджету, підвищенні якості наданих суспільних послуг та ефективності використання бюджетних коштів.

Для створення і розвитку фінансової основи місцевого самоврядування, соціально-економічного розвитку територій важливі стимули для органів місцевого самоврядування до нарощування власної дохідної бази, збалансованість видаткових повноважень органів місцевого самоврядування з фінансовими ресурсами. В цьому зв'язку необхідно суттєве підвищення ролі власних доходів місцевих бюджетів і створення передумов для переходу в перспективі до формування місцевих бюджетів будь-якого типу в основному за рахунок самостійно зібраних доходів.

З урахуванням поставлених завдань пріоритетними напрямками регулювання міжбюджетних відносин є наступні:

стимулювання місцевих органів влади до нарощування власної дохідної бази за рахунок надання дотацій вирівнювання, що містять стимулюючу складову;

удосконалення процедури надання міжбюджетних трансфертів, яка повинна будуватися на об'єктивних критеріях розподілу бюджетних коштів та враховувати вплив отриманої фінансової допомоги на стійкість регіонального бюджету та соціально-економічний розвиток регіону;

забезпечення місцевих бюджетів дохідними джерелами для виконання власних і делегованих державою фінансових зобов'язань, що передбачає закріплення за місцевими бюджетами достатніх власних джерел бюджетних ресурсів та надання субвенцій для фінансування делегованих повноважень у повному обсязі;

створення довгострокових стимулів до підвищення якості управління місцевими фінансами та наявність відповідальності органів місцевого самоврядування за неякісне управління.

Реалізація пріоритетних напрямків регулювання міжбюджетних відносин передбачає використання ряду інструментів, зокрема: методи і важелі регулювання міжбюджетних відносин; аналіз трансфертного механізму; аналіз стійкості бюджету регіону.

Методи міжбюджетних відносин – це способи впливу міжбюджетних відносин на соціально-економічний стан у регіоні [3, с. 77; 5, с.36]. В основі методів лежить технологія, що дозволяє регулювати фінансові потоки з використанням відповідних важелів. Основними методами регулювання міжбюджетних відносин в Україні є такі [3, с. 77; 4, с. 39-40; 5, с. 36-38; 6, с. 88]: метод власних доходів; метод регулюючих доходів; метод закріплених доходів; трансфертний метод; метод кредитування; метод міжбюджетних взаєморозрахунків; метод вилучення коштів.

До важелів регулювання міжбюджетних відносин як виду грошових і адміністративних ресурсів, за допомогою яких реалізується рух фінансових потоків, можна віднести дотації, субвенції, податки, неподаткові платежі, бюджетні позички, взаємні розрахунки, кошти, що передаються до державного бюджету, а також накази, інструкції, санкції, за допомогою яких регулюються міжбюджетні відносини.

Трансфертний механізм є основним інструментом міжбюджетного регулювання, що доповнює податковий інструментарій і використовується для остаточного вирівнювання вертикальної та горизонтальної незбалансованості бюджетної системи. Тому його аналізу приділяється велика увага, що передбачає аналіз впливу міжбюджетних трансфертів на соціально-економічний розвиток регіонів та аналіз складових міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання; субвенцій; коштів, що передаються до державного бюджету).

Аналіз фінансової стійкості місцевих бюджетів є важливим інструментом механізму регулювання міжбюджетних відносин. Він надає інформацію щодо ефективності місцевого управління, рівня автономії від державної влади та достатності коштів для здійснення покладених на них функцій та зобов'язань.

Механізм реалізації концепції регулювання міжбюджетних відносин включає: оцінку ефективності механізму регулювання міжбюджетних відносин; моніторинг регулювання міжбюджетних відносин; розробку сценарію розвитку міжбюджетних відносин для реалізації бюджетної політики.

Оцінка ефективності механізму регулювання міжбюджетних відносин передбачає:

оцінка ефективності вертикального регулювання міжбюджетних відносин для виявлення збалансованості бюджетної системи, забезпечення реаліза-

ції бюджетами різних рівнів делегованих державою видатків відповідними доходами;

оцінка ефективності горизонтального вирівнювання бюджетної забезпеченості, що спрямована на виявлення ефективності усунення асиметрії територій за рівнем бюджетної забезпеченості.

Моніторинг регулювання міжбюджетних відносин спрямований на проведення регулярного спостереження його результатів та аналізу тенденцій змін фінансового стану місцевих бюджетів, направлених на інформаційну підтримку прийняття рішень в сфері регулювання міжбюджетних відносин.

Основна мета системи моніторингу регулювання міжбюджетних відносин полягає в забезпеченні повною, своєчасною, достовірною й репрезентативною інформацією про стан та тенденції міжбюджетних відносин для розробки і прийняття управлінських рішень, спрямованих на подолання негативних і розвиток позитивних тенденцій в управлінні місцевими фінансами.

Розробка сценарію розвитку міжбюджетних відносин для реалізації бюджетної політики передбачає альтернативні прогнози результатів регулювання міжбюджетними відносинами, вибір стратегії поведінки суб'єктів міжбюджетних відносин на підставі оцінки ефективності сценаріїв реалізації рішення.

Висновки. Соціально-економічний розвиток регіонів обумовлює посилення ролі місцевого самоврядування, що ставить завдання фінансового забезпечення, самостійності та відповідальності органів місцевого самоврядування. Обґрунтована концепція регулювання міжбюджетних відносин базується на чотирьох основних принципах: саморозвитку території, соціально-бюджетної ефективності, довгострокової збалансованості, стійкості бюджетів. Виділені завдання, пріоритетні напрямки, інструменти регулювання та механізм реалізації концепції спрямовані на досягнення стійкого соціально-економічного розвитку регіонів, що проявляється в підвищенні якості життя населення на основі наданих бюджетних послуг, досягнення стійкої динаміки економічного зростання територій і створенні рівних умов для їх розвитку.

Подальші дослідження в цьому напрямку передбачають розробку сценаріїв розвитку міжбюджетних відносин для реалізації бюджетної політики.

Л і т е р а т у р а

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. - № 50-51. - ст. 572.
2. Воробйов Ю.М. Міжбюджетні відносини в Україні / Ю.М. Воробйов, І.В. Усков. – Сімферополь: ВД «АРИАЛ», 2010. – 276 с.
3. Гончаренко О.В. Механізм організації міжбюджетних відносин в Україні / О.В. Гончаренко // Актуальні проблеми економіки. – 2007. - №4(70). – С. 75-85.
4. Загорський В.С. Бюджетна система та оподаткування в Україні: проблеми розвитку: [монографія] / В.С. Загорський. – Х.: ВД «Інжек». – 288 с.
5. Каун О.Б. Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні / О.Б. Каун //

Фінанси України. – 2001. - №6. – С. 31- 38.

6. Кузьминчук Н.В. Механізм організації та функціонування міжбюджетних відносин в Україні / Н.В. Кузьминчук // Экономика и управление. - 2012. - № 4 – С. 85 – 91.

7. Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: [монографія] / К.В. Павлюк. – К.: НДФІ, 2006. – 584 с.

8. Статистичний щорічник України за 2012 рік / За ред. О.Г.Осауленка, відп. за випуск О.Е.Остапчук. – К.: Державна служба статистики України, 2013. – 551 с.

References

1. Bjudzhetnij kodeks Ukraїni vid 08.07.2010 № 2456-VI // Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraїni. – 2010. - № 50-51. - st. 572.

2. Vorobjov Ju.M. Mizhbjudzhetni vidnosini v Ukraїni / Ju.M. Vorobjov, I.V. Uskov. – Simferopol': VD «ARIAL», 2010. – 276 s.

3. Goncharenko O.V. Mehanizm organizacii mizhbjudzhetnih vidnosin v Ukraїni / O.V. Goncharenko // Aktual'ni problemi ekonomiki. – 2007. - №4(70). – S. 75-85.

4. Zagors'kij V.S. Bjudzhetna sistema ta opodatkovannja v Ukraїni: problemi rozvitku: [monografija] / V.S. Zagors'kij. – H.: VD «Inzhek». – 288 s.

5. Kaun O.B. Konceptual'ni zasadi formuvannja mehanizmu mizhbjudzhetnih vidnosin v Ukraїni / O.B. Kaun // Finansi Ukraїni. – 2001. - №6. – S. 31- 38.

6. Kuz'minchuk N.V. Mehanizm organizacii ta funkcionuvannja mizhbjudzhetnih vidnosin v Ukraїni / N.V. Kuz'minchuk // Jekonomika i upravlenie. - 2012. - № 4 – S. 85 – 91.

7. Pavljuk K.V. Bjudzhet i bjudzhetnij proces v umovah tranzitivnoi ekonomiki Ukraїni: [monografija] / K.V. Pavljuk. – K.: NDFI, 2006. – 584 s.

8. Statistichnij shhorichnik Ukraїni za 2012 rik / Za red. O.G.Osauleuka, vidp. za vipusk O.E.Ostapchuk. – K.: Derzhavna sluzhba statistiki Ukraїni, 2013. – 551 s.

Велентейчик Н.Ю. Концептуальные основы регулирования межбюджетных отношений в обеспечении устойчивого социально-экономического развития регионов

В статье представлена концепция регулирования межбюджетных отношений, основанная на принципах саморазвития, социально-бюджетной эффективности,

долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов. Определены задачи и приоритетные направления регулирования межбюджетных отношений. Обоснованы инструменты регулирования межбюджетных отношений: методы и рычаги, анализ трансфертного механизма, анализ устойчивости бюджета региона. Предложен механизм реализации концепции, который включает оценку эффективности и мониторинг регулирования межбюджетных отношений и разработку сценария развития межбюджетных отношений для реализации бюджетной политики.

Ключевые слова: концепция, межбюджетные отношения, регулирование, саморазвитие, социально-бюджетная эффективность, сбалансированность, устойчивость.

Velenteichyk N.Y. Conceptual foundations of regulation of intergovernmental relations for sustained social and economic development

In the paper, the concept of regulation of intergovernmental relations based on principles of self-development, social and fiscal efficiency, long-term stability and balance of budgets is shown. The objectives and priorities of regulation of intergovernmental relations are defined. The tools of regulation of intergovernmental relations are chosen: methods and instruments, analysis of transfer mechanism and budget stability analysis of the region. The mechanism of realization of the concept is offered, which includes an assessment of the effectiveness of regulation and monitoring of intergovernmental relations and the development scenario of intergovernmental relations for the implementation of fiscal policy.

Keywords: concept, intergovernmental relations, regulation, self-development, social and fiscal performance, balance, stability.

Велентейчик Наталія Юрїївна – провідний інженер кафедри «Фінанси» Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля, velenteichiknata@mail.ru

Рецензент: Костирко Л.А. - доктор економічних наук, професор, завідувача кафедрою фінансів Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля, м. Луганськ, Україна.

Стаття подана 19.12.2013