

УДК 336.14

Костовська В.А. , к.е.н.

Буковинський університет

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ ТА РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

В науковій статті розглядаються концепції побудови міжбюджетних відносин та визначається їх роль в фінансовому вирівнюванні. Модель організації міжбюджетних взаємовідносин в Україні повинна забезпечувати максимально допустимий рівень незалежності органів місцевого самоврядування і базуватись на принципі бюджетного унітаризму.

Ключові слова: місцеві бюджети, міжбюджетні відносини, бюджетне регулювання, доходи бюджету, бюджетні видатки, бюджетні ресурси, бюджетні потоки, міжбюджетні трансферти, фінансові потоки, дотації, субвенції.

Kostovskaya V.

CONCEPTUAL PRINCIPLES OF CONSTRUCTION AND ADJUSTING OF INTERBUDGETARY RELATIONS IN UKRAINE

In the scientific articles conceptions of construction of interbudgetary relations are examined and their role is determined in the financial smoothing. The model of organization of interbudgetary mutual relations in Ukraine must provide the maximally possible level of independence of organs of local self-government and be based on principle of budgetary unitarizma.

Keywords: local budgets, interbudgetary relations, budgetary adjusting, profits of budget, budgetary charges, budgetary resources, budgetary streams, interbudgetary transferty, financial streams, grants.

Костовская В.А.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ И РЕГУЛЯЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ

В научной статье рассматриваются концепции построения межбюджетных отношений и определяется их роль в финансовом выравнивании. Модель организации межбюджетных взаимоотношений в Украине должна обеспечивать максимально допустимый уровень независимости органов местного самоуправления и базироваться на принципе бюджетного унитаризма.

Ключевые слова: местные бюджеты, межбюджетные отношения, бюджетная регуляция, доходы бюджета, бюджетные расходы, бюджетные ресурсы, бюджетные потоки, межбюджетные трансферты, финансовые потоки, дотации, субвенции.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Взаємовідносини між державою та органами місцевого самоврядування з приводу розподілу повноважень та їх фінансового забезпечення характерні для всього періоду становлення і розвитку місцевого самоврядування. Їх існування зумовлено неоднаковим рівнем розвитку різних адміністративно-територіальних одиниць і невідповідністю між видатковими потребами та наявними доходами бюджетів. Як наслідок більшість бюджетів місцевого самоврядування, особливо базового рівня, не в змозі обійтись без фінансової підтримки держави, що забезпечується шляхом перерозподілу бюджетних ресурсів між рівнями бюджетної системи. Однак в цьому напрямі існує ряд невирішених проблем, що значно ускладнює функціонування місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. У фінансовій науці існує різноманітність поглядів на бачення поняття «міжбюджетні відносини», що протягом свого еволюційного розвитку змінювались та вдосконалювались. Питанням міжбюджетних відносин присвятили свої наукові праці такі вчені як: Луніна І.О., Кириленко О.П., Бабич А.М., Павлов Л.Н., Старостенко Г.Г., Булгаков Ю.В., Швець В., Ісмаїлов А.Б., Слухай С. та багато інших. Однак на сьогоднішній день визначення сутності міжбюджетних відносин потребують уточнення, оскільки існуючі підходи до їх трактування не враховують всі особливості даних відносин.

Цілі статті. Розкриваючи сутність міжбюджетних відносин та необхідність бюджетного регулювання, основним завданням даної статті є розгляд існуючих концептуальні підходи до організації міжбюджетних відносин, визначення їх переваги та недоліки.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих результатів. Україна, згідно з Конституцією, є унітарною державою, але так історично склалося, що рівень економічного розвитку областей є різним. Для сталого соціального забезпечення необхідно застосовувати механізм перерозподілу між доходами і видатками областей через Державний бюджет. Відповідно, захист фінансово слабких місцевих властей та необхідність надання громадянам держави певного рівня суспільних послуг, незалежно від того, на території якого регіону вони проживають, потребує введення фінансового вирівнювання, яке залежить від обставин та рівня фінансової незалежності місцевих та регіональних властей, може залучати вертикальне вирівнювання (з центрального уряду) та/або горизонтальне (між місцевою владою).

У процесі міжбюджетного регулювання, з метою фінансового вирівнювання бюджетної забезпеченості економічного та соціального розвитку відповідних територій, може здійснюватися рух бюджетних коштів як по вертикалі, так і по горизонталі. В процесі вертикального бюджетного регулювання відбувається перерозподіл бюджетних ресурсів по вертикалі бюджетної системи, з метою забезпечення видаткових потреб достатніми бюджетними коштами, в залежності від розподілу бюджетних повноважень у порядку передбаченому законодавством. Метою ж горизонтального бюджетного регулювання є фінансове вирівнювання асиметрії бюджетної забезпеченості у межах бюджетів місцевого самоврядування.

Проаналізувавши літературні джерела, варто зазначити, що низка науковців при дослідженні механізму бюджетного вирівнювання приділяють увагу або вертикальному, або горизонтальному вирівнюванню, що є не досить правильним. Оскільки горизонтальне та вертикальне фінансове вирівнювання є взаємопов'язаними складовими міжбюджетного регулювання. Підтвердженням цього є думка Кравченка В.І. про те, що процес збалансування (вирівнювання) доходів і витрат бюджетів усіх рівнів, що входять до бюджетної системи, здійснюються по горизонталі і вертикалі [4, с. 228].

Діюча система міжбюджетних відносин характеризується низкою не вирішених проблем, які не вдалось врегулювати під час проведення реформи, що закінчилася прийняттям Бюджетного кодексу України. Зокрема, основною проблемою залишається необґрунтований розрахунок обсягів трансфертів, що передаються з Державного бюджету до місцевих бюджетів, що майже повністю позбавляє бюджети місцевого самоврядування фінансової самостійності.

Основною причиною недосконалості формули розподілу міжбюджетних трансфертів залишається фактична та законодавча невизначеність розмірів мінімальних соціальних стандартів (нормативів) щодо надання населенню мінімально необхідного переліку послуг та їх вартості (у сфері соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, культури, тощо) [4].

Сьогодні при розрахунку обсягу видатків, які враховуються при визначенні трансфертів, використовується норматив фінансової забезпеченості. Розрахунок нормативу здійснюється шляхом ділення фактичної наявності фінансових ресурсів на кількість жителів чи користувачів соціальних послуг [1, с.62]. Розмір даного показника визначається щороку, враховуючи стан Державного бюджету України, одночасно спричиняючи загрозу бюджетам місцевого самоврядування.

Так як, на державному рівні існує можливість врегулювання бюджетних проблем шляхом необ'єктивного збільшення або зменшення нормативу в порівнянні з реально необхідними потребами в фінансуванні видатків.

Нормативи бюджетної забезпеченості розраховуються Міністерством фінансів України і не надаються для широкого загалу, що ускладнює доступ громадськості до інформації про обґрунтованість розрахунків обсягу видатків органів місцевого самоврядування.

В процесі реформування міжбюджетних відносин досить важливо правильно обрати найбільш раціональний метод здійснення бюджетного регулювання, який залежить від вибору способу розмежування доходів між бюджетами різних рівнів, які можуть здійснюватись через: введення територіальних надбавок до податків та зборів загальнодержавного значення; розподіл податкових та інших надходжень між рівнями бюджетної системи; закріплення за конкретними видами бюджетів відсоткових часток податків та інших доходів методом їх розщеплення.

При подальшому реформуванні та побудові оптимальної моделі міжбюджетних відносин в Україні важливо розглянути існуючі в світовій практиці концептуальні підходи щодо організації та побудови міжбюджетних відносин, на які неодмінно впливає різновид економічної системи держави. Як зазначає Кириленко О.П., у тоталітарних країнах центральне місце в бюджетній системі займає державний бюджет, за допомогою якого проходить перерозподіл значної частини створеного валового продукту; місцеві бюджети не відіграють суттєвої ролі і мають другорядне значення [3, с.82].

У світовій фінансовій науці існують різні концепції організації міжбюджетних відносин. Сьогодні багато українських вчених, досліджуючи проблеми організації міжбюджетних відносин в Україні, дотримуються думки, щодо доцільності впровадження в українську практику основ бюджетного федералізму. Адже досвід зарубіжних країн підтверджує, що правильно побудований бюджетний федералізм дає максимальний ефект щодо оптимального розподілу функцій та повноважень між рівнями влади та ефективного перерозподілу обмежених бюджетних ресурсів, необхідних для їх виконання.

Концепція бюджетного федералізму протягом тривалого періоду досліджується відомими зарубіжними науковцями, серед яких: Дж. Аронсон, П. Расел, Р. Масгрейн, У. Оутс, А. Фостер, Ч. Тібо, В.М. Родіонова та інші. Зокрема, канадський учений-фінансист Расел П.

визначає бюджетний федералізм як «трансферт багатства шляхом зрівняльних платежів від «імущих» до «неімущих» провінцій із метою передання доходів, достатніх для забезпечення порівняно прийнятних рівнів суспільних послуг за більш-менш доступних рівнів оподаткування [2, с. 649; 207].

Багатофункціональність бюджетного федералізму розглядають в своїх наукових працях Федосов В.М., Андрущенко В.Л., Опарін В.О. та інші українські вчені, які пропонують наступне його визначення: бюджетний федералізм – це законодавчо зафіксований розподіл функціональних повноважень та відповідальності 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 [2, с.649]. Виходячи з цього, можна стверджувати, що бюджетний федералізм забезпечує ефективне управління бюджетними потоками держави, враховуючи видаткові повноваження та можливості їх фінансового забезпечення на всіх рівнях бюджетної системи.

У світовій практиці виокремлюються три групи моделей бюджетного федералізму:

1) децентралізовані (класичні): характеризуються притаманним їм чітким розподілом бюджетних ресурсів з раціональним поєднанням власних надходжень бюджетів місцевого самоврядування та трансфертних надходжень з бюджетів вищого рівня, водночас забезпечуючи при цьому існування практично автономних бюджетів на всіх рівнях та відносно обмеженою співпрацею між органами влади різних рівнів. Центральна влада практично не займається проблемами фінансового вирівнювання, незначну увагу приділяє фіскальним дисбалансам у розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць. Такий тип міжбюджетних відносин характерний для бюджетної системи Сполучених Штатів Америки;

2) кооперативні: характеризуються тісною співпрацею різних рівнів влади, активною політикою центральної влади з подолання фіскальних дисбалансів на різних рівнях управління та фінансового вирівнювання. [7, с.70]. Формування бюджетних ресурсів органів різних рівнів влади забезпечується через поєднання регулюючих, закріплених та трансфертних надходжень (міжбюджетні відносини такого типу притаманні Федеральній Республіці Німеччина, де застосовується як вертикальне, так і горизонтальне фінансове вирівнювання);

3) режим адміністративної опіки над органами місцевого самоврядування, що характерний для багатьох постсоціалістичних країн, в тому числі і для України, та передбачає значну фінансову залежність місцевих органів влади від перерозподілу бюджетних ресурсів через трансфертний механізм, що породжує високий рівень дотаційності бюджетів місцевого самоврядування.

Таким чином, концепція бюджетного федералізму передбачає організацію міжбюджетних відносин, виходячи з принципу оптимального розподілу повноважень та їх фінансового забезпечення з максимально ефективним їх використанням.

Наступною серед концепцій організації міжбюджетних фінансових взаємовідносин виступає концепція бюджетного унітаризму. Як зазначає Кравченко В.І., бюджетний унітаризм – це така форма внутрішніх міжурядових фінансових відносин, основні принципи організації яких визначаються центральною владою. Місцевій та регіональній владі при цьому, як правило, відводиться досить пасивна роль. У рамках бюджетного унітаризму центральна влада здійснює активну політику забезпечення єдиних стандартів громадських послуг по всій території країни, вирівнює фіскальні дисбаланси [5, с.251].

Доречно зауважити, що за таких умов центральна влада забезпечує вирівнювання диспропорцій бюджетних потоків з метою забезпечення рівномірного соціально-економічного розвитку територій по всій країні та надання суспільних послуг населенню за єдиними стандартами.

Ще однією концепцією організації міжбюджетних відносин є концепція бюджетної децентралізації, яка увібрала часткове уособлення двох вищезазначених концепцій організації міжбюджетних відносин: на принципах концепції бюджетного федералізму будується система розподілу бюджетних витратків та компетенцій щодо їх здійснення, а вирівнювання фіскальних диспропорцій та встановлення стандартів надання громадських послуг будується на принципах бюджетного унітаризму.

Концепція субсидіарності як одна з концепцій організації міжурядових фінансових відносин будуються на наступних принципах: влада більш високого рівня, зокрема державна, може втручатися у фінансові справи влади нижчого рівня лише тою мірою, в якій друга продемонструвала і довела свою нездатність вирішувати проблеми; субсидіарність (субсидіум) означає допомогу. Цей принцип вказує на обов'язок вищої влади надавати фінансову допомогу

органам влади місцевого рівня, причому така допомога має сприяти фінансовій автономії місцевої влади та розширенню її повноважень, а не повному підпорядкуванню місцевої влади центральній владі; розподіл повноважень між різними рівнями влади в усіх сферах, включаючи фінансову; принцип співпраці різних рівнів влади; принцип делегованого управління: центральна влада може передавати частину своїх повноважень органам місцевого самоврядування. Та, в свою чергу, може делегувати окремі свої повноваження органам влади вищого рівня на основі угоди [5, с. 252].

Загалом, відповідно до принципів організації відносин між різними органами влади щодо розподілу джерел формування та напрямів використання бюджетних ресурсів між бюджетами різних рівнів, виділяють централізовану і децентралізовану моделі міжбюджетних взаємовідносин. Першій з них притаманний домінуючий розподіл податків і зборів на користь держави та вагома фінансова підтримка з її боку органів місцевого самоврядування. За даної моделі бюджетні ресурси використовуються на реалізацію загальнодержавних цілей, забезпечення єдності бюджетної системи. Однак значна концентрація повноважень та бюджетних ресурсів на центральному рівні управління породжує неефективність роботи державних органів влади, бюрократизацію та нерозвиненість інститутів місцевого самоврядування.

Натомість децентралізованій моделі міжбюджетних взаємовідносин характерний чіткий розподіл функцій і повноважень між державними органами влади та органами місцевого самоврядування, останнім надається незалежність при формуванні та використанні власних бюджетних ресурсів. При цьому, рівень бюджетної децентралізації розглядається як відношення доходів місцевих бюджетів до доходів зведеного бюджету. Однак основним недоліком, що притаманний даній моделі взаємовідносин, є ускладнення дій державної влади стосовно реалізації загальнодержавних пріоритетів, забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку всіх територій.

Висновки. Існуюча система організації міжбюджетних відносин в Україні характеризується надмірною централізацією бюджетних ресурсів, нечіткістю розподілу видаткових повноважень між різними рівнями влади та фактично утриманським характером функціонування органів місцевого самоврядування, що позбавляє останніх фінансової ініціативи щодо соціально-економічного розвитку територіальних громад. Тому пріоритетним напрямом реформування міжбюджетних

відносин в Україні є децентралізації влади, а відтак і бюджетних ресурсів, що дозволить скоротити обсяги трансфертних надходжень. При цьому за державою має залишатись частина бюджетних ресурсів та право часткового регулювання соціально-економічних процесів у державі.

Таким чином, найбільш прийнятною для України є така модель організації міжбюджетних взаємовідносин, при якій забезпечується максимально допустимий рівень незалежності органів місцевого самоврядування із одночасним збереженням принципу бюджетного унітаризму, який передбачає єдність правової бази організації бюджетного процесу, бюджетної класифікації, ведення бухгалтерського обліку, складання звітності, а також забезпечення єдності соціальних стандартів.

З метою оптимізації бюджетних потоків необхідно вдосконалити бюджетну політику фінансового вирівнювання та методикау надання міжбюджетних трансфертів. Це дасть змогу забезпечити: компенсацію втрат бюджетних ресурсів бюджетами місцевого самоврядування через необ'єктивне законодавче визначення складу їх власних та закріплених доходів; повне фінансування делегованих повноважень у випадку, коли вартість реалізації заходів загальнонаціонального значення більша за фінансові можливості органів місцевого самоврядування; збалансованість доходів і видатків відповідних бюджетів, викликаних різницею в рівнях податкоспроможності окремих територій; надання якісних суспільних послуг населенню по всій території держави; сприяння зацікавленості органів місцевого самоврядування в економічному зростанні територій та нарощуванні власної фінансової бази тощо.

1. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III. – К. : Видавничий дім «Скіф», 2007. – 80 с.
2. Бюджетний менеджмент : підручник / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафанова та ін.] ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
3. Кириленко О. П. Місцеві фінанси : підручник / О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
4. Кліяненко Б. Використання моделі німецького бюджетного федералізму в Україні / Б. Кліяненко, С. Гречана // Економіка України. – 2008. – № 6. – С. 48–57.
5. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посібник / В. І. Кравченко – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
6. Огонь Ц. Г. Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації / Ц. Г. Огонь // Фінанси України. – 2006. – № 1. – С. 3–12.
7. Петленко Ю. В. Місцеві фінанси : опорний конспект лекцій / Ю. В. Петленко, О. Д. Рожко – К. : Кондор, 2003. – 282 с.
8. Стігліц, Джозеф Е. Економіка державного сектора / Джозеф Е. Стігліц ; [пер. з англ. А. Олійник, Р. Сільський]. – К. : Основи, 1998. – 854 с.