

Причини і ризику невизначеності міжбюджетних відносин в Україні

В. П. ЗАДОРЖНИЙ¹

По мірі становлення України як суверенної держави підвищується роль місцевого самоврядування, удосконалюються механізми управління у самоврядних структурах, відбувається децентралізація управління. У статті наведено основні європейські моделі міжбюджетних відносин та етапи реформування бюджетного устрою пов'язаного з розвитком фінансової децентралізації. Акцентована увага, що основною проблемою реформування міжбюджетних взаємовідносин в Україні є недотримання послідовності у здійсненні реформ. Відсутність проведення реформи створило вкрай невизначену інституційну ситуацію в управлінні основною частиною місцевих бюджетів: в основному через програми, які були передані для виконання на місцевий рівень, але в яких центральний уряд залишив за собою основну міру відповідальності (як за фінансування, так і за характер надання послуг). Зроблено висновок, що на місцевому рівні має бути створена повноцінна і забезпечена управлінською ефективністю функція стратегічного планування у бюджетній сфері. Одночасно центральний уряд повинен відмовитись від ідеї безпосереднього обрахунку вартості надання послуг на місцевому рівні й реалізувати більш прозорий, стратегічний та аналітичний підхід використання бюджетних ресурсів.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, фінансова децентралізація, місцевий бюджет, бюджетний процес.

УДК 336:332.1

JEL коди: H71, H72, H77

Вступ. В умовах становлення ринкових відносин держава залишає багато зі своїх позицій в сфері захисту інтересів різних соціальних верств. Цей вакуум має бути заповнений відповідними структурами громадянського суспільства, до яких належать органи місцевого самоврядування. Ці органи є втіленням самоорганізації громадян та їх участі в незалежних від держави громадах, спілках.

Міжбюджетні відносини в країнах з перехідною економікою, так само як у країнах з досконалою демократичною структурою, є важливою альтернативою або партнером держави в гарантуванні того, що суспільне благо не залишається занедбаним на місцевому рівні. Основним засобом впливу місцевого самоврядування на розвиток громадянського суспільства є його організаційний демократизм, який означає, що заснування структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, як правило, ініціюється самим населенням чи його групою з конкретною метою, створюються умови для прояву ініціативи людей, виховується колективна відповідальність жителів територіального утворення, яким воно опікується.

Актуальними наразі є проблеми правового характеру, які гальмують розвиток системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні. Зокрема очікують на належне законодавче забезпечення питання впровадження в життя

¹ *Володимир Петрович Задорожний*, доктор наук з державного управління, доцент кафедри фінансів та банківської справи Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка.

© В. П. Задорожний, 2015.



принципів місцевого самоврядування, проголошених у Європейській Хартії місцевого самоврядування [8].

Постановка проблеми. Невизначеність майбутньої політекономічної моделі, відсутність чітко окресленого напрямку соціально-економічного розвитку призводить до формування аморфного суспільно-економічного середовища в процесі реформування. Результати розбудови “соціально-орієнтованої ринкової економіки” в Україні свідчать про те, що наша держава наближується до “білоруської” моделі економічного, соціального і політичного розвитку. Прихильники такої моделі вважають, що її перевагами є відносна політична, економічна та соціальна стабільність. Однак, за потужністю ресурсного, промислового та інтелектуального потенціалу та за умов швидких темпів економічних і демократичних перетворень Україна могла б стати однією з провідних серед посткомуністичних європейських держав.

З іншого боку, повільність процесів реформування дозволяє виважено підходити до розробки стратегії соціально-економічного розвитку в Україні. Таким чином з’являється можливість створення особливої моделі соціально-економічного розвитку. Досвід попередніх років, процеси відсутності взаємоузгодження політичних та економічних інтересів не створюють необхідних передумов для знаходження суспільного консенсусу та визначення загальносуспільних цілей подальшого розвитку в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед найбільш вагомих напрацювань у сфері формування та удосконалення міжбюджетних відносин та фінансового забезпечення регіонального розвитку присвятили свої фундаментальні праці такі вчені, як: Б. Адамов, О. Амосов, С. Буковинський, О. Василик, О. Кириленко, С. Кондратюк, В. Корчинський, І. Луніна, Н. Савчук, С. Юрій. Проблеми прогнозування та управління соціально-економічним розвитком територіальних систем України з урахуванням особливостей їх економічного та фінансового потенціалу в умовах розбудови ринкової економіки знайшли висвітлення в публікаціях багатьох вітчизняних дослідників, зокрема таких, як: О. Амоша, В. Білопольська, В. Вишневський, В. Воротін, В. Геєць, А. Землянкін, В. Ляшенко, Ю. Макогон, Г. Тулеев та ін. Але на разі проблема, невизначеності та недосконалості відносин між бюджетами різних рівнів залишається нерозв’язаною і саме тому потребує додаткових досліджень.

Метою дослідження є виявлення причин та ризиків невизначеності міжбюджетних відносин в умовах фінансової децентралізації.

Результати дослідження. Прийнято виділяти зовнішні та внутрішні чинники фінансових проблем органів місцевого самоврядування в Україні. Серед зовнішніх – це проблеми, пов’язані з: 1) становленням демократичних інститутів; 2) економічною політикою держави; 3) розбудовою фінансової системи країни.

Внутрішні чинники, які породжують проблеми в галузі місцевих фінансів, пов’язані в першу чергу з побудовою локальних фінансових систем.

Фінансові проблеми органів місцевого самоврядування зумовлені неефективним застосуванням методів фінансового менеджменту на місцях, насамперед, стратегічного менеджменту. Відсутнє чітке розуміння цільових установок – пріоритетів діяльності органів місцевого самоврядування як суспільних інституцій, які надають населенню територіальної громади певні суспільні послуги. Усвідомлення такої їх місії, звичайно, не станеться раптово, і проблеми ці будуть розв’язуватися із розвитком усіх інструментів, які забезпечують представницькі функції місцевого самоврядування. Третім внутрішнім чинником, що породжує проблеми в сфері місцевих фінансів, є неефективна структура місцевих бюджетів як по дохідній, так і по видатковій частинах.

Наразі посилення економічної, політичної, фінансової кризи загострюють соціальну напругу в суспільстві. Відсутній ефективний фінансовий механізм соціального забезпечення українських громадян в кризовий період. Нереформований державний сектор не спроможний виконати всі зобов'язання державної системи соціального захисту. Новий – приватний сектор – забезпечує належний рівень матеріального забезпечення небагатьом громадянам і є досить обмеженим. Третій сектор – громадський – сектор недержавних громадських організацій та місцевого самоврядування є неідеальним.

Європейська модель надання суспільних послуг громадянам безпосередньо пов'язана з розвитком фінансової децентралізації. Такий шлях реформування мав би включати наступні етапи.

Перший, створення нового типу бюджетного устрою. Оскільки бюджет будується за адміністративно-територіальним принципом, мають бути створені адміністративно-територіальні одиниці, характерні для унітарних держав. Органи місцевого самоврядування можуть бути представлені декількома рівнями – низовий, районний, регіональний, або, відповідно: одно-, двох- чи трьохрівневою системою місцевого самоврядування.

Таким чином, згідно з міжнародними стандартами статистики державних фінансів, сукупність усіх діючих у країні державних одиниць являє собою сектор державного управління (General Government sector). Він поділяється на центральний уряд – центральні органи управління (Central Government) та місцеві органи управління (Local Governments).

Другий етап пов'язаний з формуванням функціональної відповідальності органів влади за видатки на надання суспільних послуг відповідно до нової структури бюджетної системи. Центральні органи управління мають нести відповідальність за надання визначеної кількості загальнодержавних суспільних благ, у соціальній сфері – за надання державних соціальних гарантій. Функціональна класифікація видатків місцевих органів управління має відповідати розподілу повноважень щодо надання суспільних послуг між державою і місцевим самоврядуванням.

Третій етап – створення нового механізму фінансування надання суспільних послуг громадянам. Державні суспільні послуги мають фінансуватись із державного бюджету, місцеві суспільні послуги – з місцевих бюджетів. У випадку делегування повноважень щодо надання суспільних послуг держава має компенсувати витрати за рахунок цільових дотацій з державного бюджету до місцевих.

З метою вирівнювання показників забезпеченості суспільними та соціальними послугами встановлюється система єдиних для всієї країни державних соціальних стандартів. Відхилення від цих стандартів компенсується з Фонду фінансового вирівнювання, який формується за рахунок внесків багатих територій. Розрахунок внесків до фонду фінансового вирівнювання та дотацій, які виплачуються з нього, здійснюється на основі чіткої та зрозумілої формули. У випадку застосування корегувальних коефіцієнтів, кожен з цих параметрів, як і державні соціальні стандарти, має затверджуватись вищим законодавчим органом країни.

Важливим заходом підвищення ефективності системи фінансового забезпечення країни може стати запровадження процедур захисту фінансово слабких територій, корегування нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування, здійснення перерозподілу коштів між органами місцевого самоврядування на основі процедур погодження, виділення їм субсидій, по можливості нез'язаних і нецільових, що не обмежуватиме свободу дій керівництва цих територій у їх сфері компетенції.

Разом з тим, слід застерегти, що такі інструменти є дієвими в умовах справжньої демократії, за наявності детінізації економіки та реформування бюджетного устрою, який функціонує в країнах зі сталою ринковою економікою. Якщо ж зберігати принципи старого бюджетного устрою і соціалістичні методи розподілу бюджету, спроба запровадження сучасних методів формульного перерозподілу трансфертів призводить до формалізації та консервації старих соціалістичних принципів та проблем у фінансуванні соціальної сфери. Оскільки заходи з реформування міжбюджетних взаємовідносин зачіпають найбільш болюче питання перерозподілу фінансових ресурсів держави з метою забезпечення необхідного рівня видатків, у першу чергу в соціальній сфері, не слід винаходити власний спосіб вирішення цього складного завдання. Бо в наших умовах це найімовірніше приведе до надмірної централізації системи надання суспільних послуг, уповільнення темпів розвитку демократичних засад громадянського суспільства та місцевого самоврядування.

Практика показує, що в унітарних країнах існування міжбюджетних відносин між регіональним рівнем місцевого самоврядування та найнижчим первинним рівнем місцевого самоврядування об'єктивно недоцільне і, на відміну від федеративних країн, неможливе. Різні рівні місцевого самоврядування (місцевий та регіональний) мають окремі повноваження, які не можуть дублюватися або передаватися одне одному для виконання. Відповідно до цього бюджети кожного рівня місцевого самоврядування та регіонального самоврядування є автономними і мають фінансові відносини лише з вищим рівнем державного управління – отримують з державного бюджету різного роду трансферти [3].

Так, у країнах Східної Європи в процесі адміністративної та фінансової реформи наприкінці 90-х років ХХ ст. утворенню регіонального рівня самоврядування передувало майже десять років формування первинного рівня місцевого самоврядування. У результаті був сформований більш ефективний сектор державного управління (публічної адміністрації), у володінні, управлінні, розпорядженні та використанні якого знаходяться значні фінансові ресурси. На зміну централізованій системі державних фінансів приходять децентралізовані публічні фінанси, складовою яких є місцеві фінанси. Утворення регіонального рівня пов'язане з процесами регіоналізації, які мають сприяти консолідації та інтенсифікації місцевої автономії та підвищенню ролі органів місцевого самоврядування. Визначення функцій регіонів та особливостей управління в них має визначатися муніципалітетами, а не центральним урядом, оскільки тоді адміністративні регіони замінять собою місцеве самоврядування. У той же час, фінансові ресурси для регіонального розвитку мають надходити переважно від центрального уряду, а не від муніципалітетів. Досвід міжбюджетних взаємовідносин у Польщі свідчить, що відносини між бюджетами різних рівнів державного управління існують тільки у напрямку від державного бюджету до бюджетів різних рівнів місцевого самоврядування. Предметом таких відносин є фінансування з державного бюджету шляхом надання цільових субсидій витрат на здійснення органами місцевого самоврядування агентських функцій у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, а також вирівнювальні дотації [13].

Основною проблемою реформування міжбюджетних взаємовідносин в Україні, на думку міжнародних та вітчизняних експертів, є недотримання послідовності кроків у здійсненні реформ. Тому система міжбюджетних відносин в Україні характеризується як централізована, жорстко ієрархічна, з віртуальною фінансовою автономією місцевого самоврядування та великою фрагментацією органів місцевого самоврядування.

Відзначається надмірна залежність органів місцевого самоврядування від трансфертів.

Не зважаючи на конституційне закріплення інституту місцевого самоврядування в 1996 році та прийняття Бюджетного кодексу у 2010 р. [1], який поліпшив бюджетний процес та спростив бюджетні процедури, фінансові проблеми місцевого самоврядування не були вирішеними.

Система міжбюджетних відносин була спрямована на “забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень”. У розвиток цього положення Бюджетний кодекс в редакції 2015 р. конкретизує завдання й терміни їх вирішення щодо подальшого вдосконалення бюджетної системи в Україні. Це зокрема стосується міжбюджетних трансфертів (ст. 97), фінансування центрів соціальної реабілітації (ст. 89, 90), інших програм соціального захисту (ст. 102) тощо [1]. Останнім часом дискутується питання про необхідність застосування додаткових заходів з поліпшення системи міжбюджетних взаємовідносин, в тому числі пропонується запровадити нову систему міжбюджетних взаємовідносин на рівні область-район-місто-село-селище. Така практика в умовах централізованої комуністично-партійної системи були досить ефективною.

Сучасною економічною теорією, теорією публічних фінансів доведена та підтверджена досвідом унітарних зарубіжних країн недоцільність використання схеми перерозподілу фінансових ресурсів “область-район-місто-селище-село” у міжбюджетних відносинах. Про необхідність удосконалення формули розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів, яка передбачає прямі відносини між державним бюджетом та усіма місцевими бюджетами всіх рівнів, говориться і в Звіті Світового Банку 2013 р. [9]. Але, як зазначають експерти, норми Бюджетного кодексу України із змінами і доповненнями такої формули ще не передбачають і спроби її вирахування «переносяться на невизначений час» [1].

Розробка бюджетної реформи в Україні співпала з активним розвитком теорій фіскального федералізму у світі, який акцентував переваги децентралізації та відходу від ієрархічних структур для побудови демократичного суспільства та ефективної ринкової економіки. Беручи до уваги міжнародний досвід, зокрема Польща, можемо зазначити, що центрально-європейські постсоціалістичні країни, у свій час бюджетне реформування відбувалося за допомогою запровадження реформ з чітким уявленням про політичні переваги децентралізації.

Саме в Україні політичний чинник теж був дуже важливим, але був представленим набагато вужчим політичним сегментом і протистояв широкій опозиції, відповідно, меншою була й мотивація до проведення фіскальної децентралізації. Більшу ж силу мали економічні фактори, особливо на тлі економічної кризи і зростаючої неспроможності пострадянської бюджетної системи створити умови для належного надання публічних послуг. Таким чином, слабко виражений політичний вектор реформи в поєднанні зі значним політичним опором зумовив її незавершеність і фрагментарність реалізації. Значна частина поставлених реформою задач до сьогодні очікує на своє виконання. Окрім того, і за своїм дизайном бюджетна реформа в Україні не задумувалась як вияв «контрактного» підходу до міжбюджетних відносин і не була результатом політичної згоди між рівнями влади. Вона також не сприяла встановленню політичної згоди «контрактного» типу і після свого втілення. Це було пов'язано саме з тим, що відкладення значних елементів політичної, адміністративної та регуляторної децентралізації не дозволило де факто підштовхнути місцеве самоврядування до

започаткування і здійснення процедур стратегічної місцевої економічної політики [4].

Фінансове забезпечення місцевого самоврядування, відповідно до європейських стандартів, має на меті досягнення такого обсягу власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, який відповідав би наданим їм конституцією або законом повноваженням. Найважливішою частиною власних ресурсів є податкові надходження. Ці надходження є для органів місцевого самоврядування показником незалежності, якою користуються ці представницькі та їх виконавчі органи. Крім того, можливість використовувати власні фінансові ресурси, що формуються за рахунок збору податків, дає певні гарантії щодо того, на який вид ресурсів можна розраховувати в довгостроковому періоді.

Європейські принципи функціонування інституту місцевих податків і зборів полягають у наступному: справедливий розподіл тягара місцевих податків з урахуванням платоспроможності платників податків і користі, яку вони одержують від надаваних органами місцевого самоврядування послуг; достатньо високий рівень рентабельності і низький рівень адміністративно-управлінських витрат; транспарентність податкового тягара для фізичних і юридичних осіб – платників податків (є однією з необхідних попередніх умов ефективного розподілу ресурсів); визнане право органів місцевого самоврядування змінювати при необхідності в рамках наперед встановлених обмежень обсяг зібраних ними податків; величина місцевих податків на різних територіях (регіонах) має бути рівномірною, за винятком випадків, коли це пояснюється такими чинниками, як різний рівень надаваних послуг; незначний рівень економічних (мінімальний вплив на економічне зростання і економічну структуру муніципалітету), демографічних (не впливає на міграцію мешканців) і соціальних (не погіршує становище соціальних груп) наслідків; певна еластичність, яка б дозволяла коректувати обсяг податкових надходжень залежно від зміни рівня витрат [12].

Вагомою перешкодою на шляху докорінних змін механізму управління бюджетними ресурсами залишається нестабільність і недосконалість законодавства і права, неузгодженість і суперечність його положень, відсутність законодавчо закріплених податково-бюджетних повноважень регіональних і місцевих органів влади. У зв'язку з цим особливого значення набуває: законодавчий перегляд механізму закріплення за кожним рівнем влади довгострокових прибуткових джерел, що надасть не декларативну, а реальну самостійність, під час формування матеріальної основи місцевого самоврядування; удосконалення нормативно-правової бази формування місцевих бюджетів; встановлення гарантій судового захисту бюджетних прав територій.

Проблеми зміцнення дохідної бази місцевого самоврядування вирішувалися багатьма східноєвропейськими країнами, які переходили від централізованої соціалістичної економіки до децентралізованої ринкової. Основні етапи зміцнення дохідної бази бюджетів органів місцевого самоврядування, через які пройшли зарубіжні країни, полягають у наступному.

По-перше, були чітко визначені основні джерела надходжень до бюджетів органів різних рівнів місцевого самоврядування. Спочатку був сформований базовий нижній рівень місцевого самоврядування та представницькі органи місцевого самоврядування, потім регіональний рівень місцевого самоврядування. Одночасно були чітко визначені функціональні видатки бюджетів місцевого самоврядування щодо виконання покладених завдань з надання місцевих послуг, а також встановлені власні джерела доходів бюджетів місцевого самоврядування як на регіональному, так і на базовому

рівні. Тобто відбувся перехід від системи державних централізованих фінансів до децентралізованих суспільних (публічних) фінансів, змінилась сутність і основні функції централізованих фондів фінансових ресурсів, державного бюджету та були сформовані основні елементи системи місцевих фінансів як складової суспільних (публічних) фінансів.

По-друге, доходи бюджетів органів місцевого самоврядування були відокремлені від доходів державного бюджету. У ході адміністративної реформи сектора державного управління останній був розділений на державний сектор та сектор місцевого самоврядування, відповідно бюджети: державний бюджет (бюджет центрального уряду) та бюджети органів місцевого самоврядування (бюджети місцевих урядів). Отже повністю були розділені як функціональні види видатків у державному і місцевому бюджеті, так само були розділені та чітко визначені джерела доходів державного бюджету і бюджетів місцевого самоврядування. Таким чином, поряд з державою органи місцевого самоврядування стали повноправним суб'єктом державного управління і отримали для цього відповідні важелі адміністративного регулювання та достатні автономні джерела доходів.

По-третє, в умовах, коли значну частину доходів бюджетів органів місцевого самоврядування займають надходження з державного бюджету у вигляді трансфертів, запровадження сучасних моделей фінансового вирівнювання та чітких бюджетних процедур і політичних механізмів відіграло значну позитивну роль у підтримці стабільності системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

По-четверте, поряд із запровадженням загальнодержавних заходів зі зміцнення дохідної бази бюджетів місцевого самоврядування в зарубіжній практиці органів місцевого самоврядування широко використовуються власні, автономні засоби мобілізації додаткових джерел надходжень до місцевих бюджетів.

По-п'яте, велика увага в зарубіжних країнах приділяється такому розділу муніципального фінансового менеджменту як максимізація доходів бюджетів органів місцевого самоврядування, що дозволяє фахівцям-фінансистам кожного органу місцевого самоврядування ефективніше використовувати внутрішні резерви зміцнення доходів бюджету місцевого самоврядування.

Відсутність проведення реформи створило вкрай невизначену інституційну ситуацію в управлінні основною частиною місцевих бюджетів: в основному через програми, які були передані для виконання на місцевий рівень, але в яких центральний уряд залишив за собою основну міру відповідальності (як за фінансування, так і за характер надання послуг). Бюджетним кодексом було створено бюджетні процедури та принципи, що фактично визначали цю частину бюджету як «делеговану» – тобто таку, де попри певний центральний контроль, місцеві органи влади мають значну автономію у виборі підходів та методів надання послуг. При цьому зміни в бюджетній системі координат повільно супроводжується відповідними кроками для повноцінного завершення процедури «делегування», тобто можливостей для здійснення повноцінної місцевої політики у відповідних делегованих сферах. Хронічний дефіцит місцевих джерел доходів і надмірна залежність місцевих бюджетів від трансфертів вирівнювання також не сприяли ефективному перебігу бюджетної реформи. Теоретично, така ситуація могла би бути прийнятною (якщо трансферти розраховуються за єдиною узгодженою методикою, надходять вчасно і в повному обсязі). Однак проблема з надмірною трансфертною залежністю постала не стільки в зв'язку з недостатнім обсягом ресурсу, скільки у зв'язку з тим, що ця залежність витіснила фінансову ефективність місцевих

органів влади у прийнятті рішень [4].

Висновки і перспективи подальших наукових розробок. Визначено етапи фінансового забезпечення державної економічної політики, а саме: визначення всіх ресурсних обмежень досягнення поставлених цілей економічної політики; визначення граничної норми технічного заміщення інших ресурсних обмежень фінансовими; оптимізацію фінансових інструментів економічної політики відповідно до поставлених цілей; оптимізацію поставлених цілей відповідно до інструментальних обмежень; порівняльний багатоцільовий аналіз альтернативних варіантів економічної політики; безпосереднє фінансування та раціоналізація витратних програм; поетапний аналіз ефективності фінансування та результативності впливу фінансових ін'єкцій на вирішення відповідних завдань економічної політики

Обґрунтовано етапи розвитку фінансів місцевого самоврядування в контексті Європейської моделі надання суспільних послуг громадянам: створення нового типу бюджетної устрою; формування функціональної відповідальності у видатках на надання суспільних послуг відповідно до нової структури бюджетної системи; створення нового механізму фінансування надання суспільних послуг громадянам.

Визначено внутрішні та зовнішні чинники фінансових проблем органів місцевого самоврядування. Зовнішні чинники фінансових проблем органів місцевого самоврядування в Україні: становлення демократичних інститутів; економічна політика держави; розбудова фінансової системи країни. Внутрішні чинники: побудова локальних фінансових систем; неефективне застосування методів фінансового менеджменту на місцях, насамперед, стратегічного менеджменту; неефективна структура місцевих бюджетів як по дохідній, так і по видатковій частинах.

Акцентовано увагу, що фіскальна децентралізація на сучасному етапі є одним з визначальних факторів, які обумовлюють особливості системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в європейських країнах. Децентралізація демократичного уряду справляє позитивний вплив на якість управління, особливо у переорієнтації його ролі з командної на забезпечення контролю за наданням громадських і державних послуг всіма рівнями державного управління. За допомогою децентралізації підвищується ефективність, відповідальність, підзвітність та контроль у сфері державного управління.

Література

1. *Бюджетний Кодекс України*: Верховна Рада України; Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. *Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин»* від 28 грудня 2014 року № 79-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19/page>.
3. *Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення* : [монографія] / З. С. Варналій, Т. В. Бугай, С. В. Онищенко. – Полтава : ПолтНТУ, 2014. – 271 с.
4. *Фінансовий та організаційно-інституційний механізм державного управління розвитком соціально-економічної інфраструктури* : [монографія] / [Дорофієнко В. В., Гончаров В. М., Лобас В. М., Алфьорова І. Є., Гончаров Є. В.]. – Донецьк : СПД Купріянов В. С., 2010. – 220 с.
5. *Токовенко, В. В.* Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізації взаємодії: [монографія] / В. В. Токовенко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.
6. *Регіональна політика і механізм її реалізації* / [за ред. акад. НАН України М. І. Долішнього]. – К. : Наукова думка, 2003. – 503 с.
7. *Weisbrod, B. A.* The role of nonprofit sector / B. A. Weisbrod. – Cambridge University Press, 2010.

- 356 p.
8. *Європейська* Хартія місцевого самоврядування. Ратифікована Законом № 452/97-ВР від 15.07.97. – Ст. 4, п. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
 9. *Dillinger, W.* Intergovernmental fiscal relations in the new EU member states: consolidating reforms / W. Dillinger. – Washington : World Bank Working Paper No. 111. – June 2013.
 10. *Комітет* Верховної Ради України з питань бюджету / Офіційний сайт – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/publish/article?art_id=44997&cat_id=44826.
 11. *Теремцова, Н. В.* Актуальні питання дослідження поняття стадії бюджетного процесу в Україні [Електронний ресурс] / Н. В. Теремцова // Вісник НТУУ „КПІ”. Політологія, соціологія, право. – 2011. – № 1. – Режим доступу : http://visnyk-psp.kpi.ua/uk/2011-1/11%20-%201_9_%20-%2034.pdf.
 12. *Бондарук, Т. Г.* Зарубіжний досвід місцевого оподаткування та можливості його застосування в Україні / Т. Г. Бондарук // Збірник наук. праць Національного університету державної податкової служби України. – 2011. – № 1. – С. 56-66.
 13. *Луніна, І. О.* Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : [монографія] / І. О. Луніна. – К. : Наук. думка, 2006. – 432 с.
 14. *Задорожний, В. П.* Розвиток системи фінансового забезпечення державної соціально-економічної політики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. екон. наук : 25.00.02 / В. П. Задорожний; Донецький державний університет управління. – Д., 2013. – 31 с.

Отримано 25.10.2015 р.

Причины и риски неопределённости межбюджетных отношений в Украине

ВЛАДИМИР ПЕТРОВИЧ ЗАДОРОЖНЫЙ*

** доктор наук государственного управления, доцент кафедры финансов и банковского дела,
Полтавский национальный технический университет имени Юрия Кондратюка,
проспект Первомайский, 24, г. Полтава, 36000, Украина,
тел.: 00-380-5322-277-70, e-mail: zadorognyi_v@gmail.ru*

По мере становления Украины как суверенного государства повышается роль местного самоуправления, совершенствуются механизмы управления в самоуправляющихся структурах, происходит децентрализация управления. В статье приведены основные европейские модели межбюджетных отношений и этапы реформирования бюджетного устройства связанного с развитием финансовой децентрализации. Акцентируется внимание, что основной проблемой реформирования межбюджетных взаимоотношений в Украине является несоблюдение последовательности шагов в осуществлении реформ. Отсутствие проведения реформы создало крайне неопределённую институциональную ситуацию в управлении основной частью местных бюджетов в основном из-за программы, которые были переданы для исполнения на местном уровне, но в которых центральное правительство оставило за собой основную меру ответственности (как за финансирование, так и за характер предоставления услуг). Сделан вывод, что на местном уровне должна быть создана полноценная и обеспечена управленческой эффективностью функция стратегического планирования в соответствующей сфере. Одновременно центральное правительство должно отказаться от идеи непосредственного расчёта стоимости предоставления услуг на местном уровне и реализовывать более прозрачный, стратегический и аналитический подход использования бюджетных ресурсов.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, финансовая децентрализация, местный бюджет, бюджетный процесс.

**Causes of Uncertainty and Risks
of Inter-Budgetary Relations in Ukraine**

VLADIMIR P. ZADOROZHNIY*

* *Dr. (Public Administration), Associate Professor, Department of Finance and Banking,
Poltava National Technical Yuri Kondratyuk University,
Pervomaisky Prospect, 24, Poltava, 36011, Ukraine,
tel.: 00-380-5322-277-70, e-mail: zadorognyi_v@gmail.ru*

Manuscript received 25 October 2015

As the formation of Ukraine as a sovereign state, the role of local government, improved control mechanisms in the self-governing structures, there is decentralization of management. The article describes the main European model of intergovernmental relations and the stages of reforming the budget system associated with the development of financial decentralization. The attention that the main problem of reforming inter-budgetary relations in Ukraine is the failure to comply with the sequence of steps in the implementation of reforms. The lack of reform has created a highly uncertain institutional situation in the management of a major part of local budgets mainly because of programs that have been submitted for execution at the local level, but in which the central government has retained the basic measure of responsibility (both for funding and for the nature of services). It was concluded that at the local level should be set up and provided full management efficiency of strategic planning in the relevant field. At the same time the central government should abandon the idea of direct calculation of the cost of providing services at the local level, and to implement a more transparent, strategic and analytical approach is the use of budgetary resources.

Keywords: intergovernmental relations, fiscal decentralization, local budgets, budget process.

JEL Codes: H7, H71, H77

References: 14

Language of the article: Ukrainian

References

1. Budget Code of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Code of Ukraine of 08.07.2010 № 2456-VI, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. (In Ukrainian)
2. Law of Ukraine "On Amendments to the Budget Code of Ukraine on the reform of intergovernmental relations" from December 28th, 2014, #79-19, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19/page>. (In Ukrainian)
3. Varnaliy, Z. S., Byhai, T. V. & Onishchenko, S. V. (2014), *Budget process in Ukraine: state and problems of institutional support*, Poltava, PoltNTU. (In Ukrainian)
4. Dorofienko, V. V., Goncharov, V. N., Lobas V. N., Alferov, I. E., Goncharov, E. V. (2010), *Financial and organizational and institutional framework of public administration development of socio-economic infrastructure*, Donetsk, SPD Kupriianov V. (In Ukrainian)
5. Tokovenko, V. V. (2001), *Political leadership and governance, relationship problems and optimize interactions*, Kyiv, Vyd-vo UADU. (In Ukrainian)
6. Regional Policy and its implementation mechanism, ed. acad. NAS of Ukraine Dolishniy, M. I. (2003), Kyiv, Naukova Dumka. (In Ukrainian)
7. Weisbrod, B. A. (2010), *The role of non-profit sector*, Cambridge University Press. (In English)
8. *The European Charter of Local Self-Government*, Ratified by Law number 452/97-BP of 15.07.97. – Art. 4, p. 3, http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036. (In Ukrainian)
9. Dillinger, W. (2013), Intergovernmental fiscal relations in the new EU member states: consolidating

- reforms, Washington, World Bank Working Paper No. 111, June. (In English)
10. The Verkhovna Rada of Ukraine on Budget Committee,
http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/publish/article?Art_id=44997&cat_id=44826.
(In Ukrainian)
 11. Teremtsova, N. V. (2011), "Recent research questions the concept stage of the budget process in Ukraine," *Visnyk NTUU KPI. Politolohiia, sotsiolohiia, pravo*, 1, http://visnyk-psp.kpi.ua/uk/2011-1/11%20-%201_9_%20-%2034.pdf. (In Ukrainian)
 12. Bondaruk, T. H. (2011), "Foreign experience of local taxation and the possibility of its application in Ukraine," *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoho universytetu derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy*, 1, 56-66. (In Ukrainian)
 13. Lunina, I. A. (2006), *Public finances and reform of intergovernmental relations*, Kyiv, Naukova dumka. (In Ukrainian)
 14. Zadorozhnyi, V. P. (2013), *Development of financial provision of state social and economic policy*, Thesis for obtaining Doctor of Science degree, Donetsk, Donetskyi derzhavnyi universytet upravlinnia. (In Ukrainian)