

УДК 336.143

*С.М. Фролов, канд. екон. наук, доцент, І.М. Воліна, Сумський державний університет*

## **ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОГО МЕХАНІЗМУ МІЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

*У статті висвітлено проблеми формування ефективного механізму міжбюджетного регулювання. Обґрунтовано напрями становлення такого механізму з метою підвищення ефективності державної регіональної економічної політики та зростання ролі місцевих органів влади у вирішенні проблем регіонального розвитку.*

*Ключові слова: бюджетне вирівнювання, децентралізація бюджетної системи, трансферти, органи місцевого самоврядування.*

**Постановка проблеми.** Сучасний стан державного управління регіональним розвитком та процеси децентралізації гостро вирізняють проблему бюджетного регулювання регіонального розвитку. Виникнення конфліктних ситуацій між центром та регіонами щодо обсягів трансфертної підтримки свідчить не тільки про надмірну заполітизованість процесу фінансової децентралізації, а й про те, що сам механізм формування місцевих бюджетів є недостатньо ефективним. Звідси удосконалення механізму формування місцевих бюджетів, зокрема його складової – бюджетного регулювання, стало однією з нагальних проблем, вирішення якої впливає на добробут кожного громадянина і розвиток економіки регіонів загалом. Забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку країни можливе за умови проведення активної державної політики підтримки регіонів через механізм фінансового вирівнювання.

У процесі бюджетного вирівнювання доходів та видатків виникають міжбюджетні відносини, які є основною формою взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України [2].

**Аналіз останніх досліджень.** Окремі аспекти багатогранної проблеми, що розглядається, були і є предметом наукових досліджень ряду українських вчених-економістів, зокрема Й. Бескида, С. Буковинського, О. Василика, З. Васильченко, О. Кириленко, О. Дроздовської, О. Кауна, В.І. Кравченка, В. Краснової, І. Луніної, Ц. Огня, М. Пабата, К. Павлюк, Д. Полозенка, І. Сала, С. Слухая, Т. Токаревої, О. Чернявського. Належне місце в розробці цієї проблеми займають праці російських вчених Г. Поляка, В. Родіонової, М. Романовського, а також зарубіжних науковців: Д. Кінга, Р. Берда, К. Едель, В.Н. Лексина, Р. Масгрейва, У. Оуейтса, Х. Роузена та інших.

**Невирішені раніше частини проблеми.** Проте в наукових працях основний акцент фокусується, насамперед, на теорії, методології та практичних питаннях забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Залишається неповною теоретична обґрунтованість окремих аспектів організації міжбюджетних відносин, зокрема в межах адміністративно-територіальних одиниць України. Недостатню увагу приділено проблемам співвідношення владних повноважень, потреб у бюджетних ресурсах органів державної і місцевої влади та обсягу надання суспільних благ, гарантованих населенню, а також досягненню пропорційного рівня фінансової забезпеченості окремих територіальних утворень і держави загалом в умовах розвитку місцевого самоврядування.

Об'єктивна необхідність здійснення державою фінансового вирівнювання зумовлена наявністю різних фіскальних дисбалансів, спричинених дією природно-кліматичних, історичних, географічних, соціально-демографічних, економічних та багатьох інших факторів. Конфігурація механізму фінансового вирівнювання визначається особливостями територіальної організації влади, бюджетно-податкової системи, ступенем її централізації. Під впливом внутрішніх та зовнішніх факторів механізм фінансового вирівнювання зазнає

постійних перетворень і потребує вжиття адекватних коригуючих заходів щодо забезпечення ефективності його функціонування у динамічно змінюваних умовах. Цього неможливо досягти без застосування комплексного підходу до вирішення ключових завдань системної трансформації управління суспільними процесами на всіх рівнях.

**Виклад основного матеріалу.** Якісні та кількісні показники, які відображають рівень української економіки, віддзеркалюють дефіцит фінансових ресурсів у країні, що зумовлює проблему розподілу обмеженого обсягу коштів між ланками бюджетної системи держави, які гостро їх потребують. За цих умов існуючий механізм збалансування бюджетних ресурсів спрацьовує недостатньо ефективно, що й породжує проблеми у міжбюджетних відносинах. Пошук напрямів їх вирішення потребує теоретичного переосмислення, емпіричного аналізу і практичного втілення системи міжбюджетних відносин, організації та ефективності застосування механізму їх регулювання. У зв'язку з цим особливого значення набуває, з одного боку, вимога децентралізації бюджетної системи і передачі в розпорядження місцевих та регіональних органів влади достатніх власних фінансових ресурсів для впливу на регіональний розвиток, з іншого боку – узгодженість міжбюджетних стосунків та створення механізмів пріоритетного розвитку так званих депресивних і проблемних територій.

На необхідності активного використання й удосконалення фінансового вирівнювання місцевих бюджетів наголошується практично в усіх програмних документах, в яких визначаються завдання державної політики у сфері регулювання соціально-економічного розвитку регіонів: Концепції державної регіональної політики, щорічних посланнях Президента України, програмах діяльності уряду. Президент переконаний, що необхідно змінити механізм бюджетного фінансування та формування ресурсної бази місцевого самоврядування, щоб місцева влада отримала достатній ресурс для вирішення потреб своєї громади. При цьому наводиться як позитивний приклад європейська модель, відповідно до якої прийняття місцевих бюджетів здійснюється незалежно від ходу роботи над центральним бюджетом.

Як показує дослідження, у розвинутих країнах обсяги місцевих бюджетів постійно зростають, що зумовлюється децентралізацією влади і делегуванням частки економічних та соціальних повноважень від центральних органів влади місцевим органам, розширенням їх завдань та підвищенням ролі у розвитку територій.

В нашій країні бюджетна реформа не призвела до підвищення самостійності місцевих бюджетів, а головне – пов'язаної з нею відповідальності місцевих органів влади за соціально-економічний розвиток власних територій.

Як свідчать дані табл. 1, бюджетна система України розвивається в напрямі подальшої централізації доходних джерел і зниження самостійності місцевих бюджетів.

Таблиця 1

Питома вага міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України, млн. грн.\*

Роки	Всього доходів	У т.ч. трансфертів	У відсотках до загальної суми
2003	34306,5	11729,1	34,19
2004	39604,2	16819,3	42,47
2005	53677,3	23361,1	43,52
2006	70820,6	39961,3	56,43
2007	96017,8	44457,0	46,30
2008	125271,9	59113,6	47,18
2009 (очікуване)	105168,9	60819,75	57,83

\*Складено за даними Міністерства фінансів України

Високий рівень концентрації зібраних податків у Державному бюджеті зумовлює проблему відмінностей у бюджетному забезпеченні і не відповідає тим змінам, які відбулися у функціональній структурі державного і місцевих бюджетів в умовах децентралізації державної влади і передачі значної кількості повноважень на місцевий рівень. Податки, які залишаються у розпорядженні місцевих бюджетів, не забезпечують в повному обсязі їх збалансованості. Тому актуальним є питання про створення ефективного механізму бюджетного вирівнювання.

Механізм фінансового вирівнювання являє собою сукупність спеціально розроблених, організаційно впорядкованих і нормативно врегульованих засобів зменшення диспропорцій у бюджетному забезпеченні окремих територій. Нормативно-правову складову механізму фінансового вирівнювання на сьогодні становлять Конституція України, Бюджетний кодекс, щорічні закони про державний бюджет, Основні напрями бюджетної політики на відповідний рік, постанови Кабінету Міністрів України, накази Міністерства фінансів, Державного казначейства, рішення обласних, районних, міських (щодо районних у містах) рад.

Надзвичайно важливе місце в забезпеченні функціонування механізму фінансового вирівнювання займає організаційна структура, що включає сукупність органів управління, які взаємодіють між собою при здійсненні фінансового вирівнювання на різних стадіях бюджетного процесу: прогнозування, планування, виконання, звітування, контролю. Організаційну структуру складають вищі органи державної влади (Верховна Рада України, Президент, Кабінет Міністрів), центральні органи виконавчої влади та їх місцеві органи (насамперед Міністерство фінансів, Державне казначейство, Державний комітет статистики та ін.), місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи.

Органи державної влади розробляють та здійснюють державну політику фінансового вирівнювання. У цьому знаходить вияв діалектичний зв'язок політики і механізму фінансового вирівнювання. З одного боку, політика фінансового вирівнювання виступає як форма дії механізму, з іншого – механізм фінансового вирівнювання ґрунтується на стратегії та принципах державної політики у цій сфері. Фінансове вирівнювання здійснюється специфічними інструментами – міжбюджетними трансфертами. В умовах обмеженості власних бюджетних ресурсів зростає роль трансфертних надходжень у бюджетах органів місцевого самоврядування. Виступаючи інструментом бюджетного збалансування, трансфертний механізм забезпечує органи місцевого самоврядування додатковими ресурсами, необхідними для виконання ними як власних, так і делегованих повноважень та є вагомим джерелом їх доходів, відповідно, значна частка бюджетних видатків покривається саме за рахунок трансфертних надходжень.

Трансфертному методу фінансування віддають перевагу країни, що застосовують в галузі міжбюджетних відносин децентралізовану модель. Потрібно зауважити, що під трансфертами вони досить часто розуміють всі центральні доходи, які закріплюються на постійній або тимчасовій основі, а також передаються у фіксованій сумі. У західній фінансовій науці виділяють кілька підстав для запровадження міжбюджетних трансфертів: фіскальну незбалансованість по вертикалі, відновлення горизонтального фіскального балансу, гарантоване надання суспільних благ, нейтралізацію зовнішніх ефектів та муніципальних ефектів “переливу”, внесок у політику стабілізації та економічний розвиток і макроекономічні цілі. За рахунок трансфертів формується значна частина доходів місцевих бюджетів іноземних країн: у Румунії – 79 %, Болгарії – 78 %, Угорщині – 66 %, Латвії – 68 %, Словенії – 67 %, Великобританії – 77 %, Нідерландах – 60 %. В окремих країнах трансферти формують незначну частину доходів місцевих бюджетів: у Швеції – 19 %, Данії – 24 %, Франції – 25 %, Австрії – 35 % [6].

У Бюджетному кодексі України до трансфертів, які надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам, віднесено такі фінансові інструменти: дотація вирівнювання, субвенція на здійснення програм соціального захисту, субвенція на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних

повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою, субвенція на виконання інвестиційних проектів та ін.

Дотація вирівнювання – це міжбюджетний трансферт на вирівнювання доходної спроможності бюджету, який його отримує. Субвенціями вважаються міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції [2].

Головною метою бюджетних дотацій і субвенцій було й залишається надання фінансової допомоги, а також збалансування місцевих бюджетів тих регіонів, які мають меншу податкоспроможність, тобто є фінансово біднішими. Поступове збільшення частки дотацій та субвенцій у структурі доходів місцевих бюджетів, на жаль, перетворює бюджетні трансферти із засобу надання фінансової допомоги на важіль для здійснення перерозподілу. Причину такого становища слід шукати не в самій системі бюджетних трансфертів, а в недосконалої системі розмежування доходів між ланками бюджетної системи.

Основна причина невиконання місцевими бюджетами зобов'язань перед Державним бюджетом за коштами, що передаються до Державного бюджету, – це недонадходження доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, порівняно із розрахунковими показниками Міністерства фінансів України.

Важливою характеристикою міжбюджетних відносин в Україні є оцінка перерозподілу фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи в процесі виконання Державного і місцевих бюджетів. На Державний бюджет України покладено функції перерозподілу, у ньому концентрується понад 75 % усіх податків і зборів країни. Крім централізованого перерозподілу фінансових ресурсів є й інша проблема: оскільки термін і частка перерахувань не визначаються в законодавчому порядку, то цілком ймовірно, що передбачена Державним бюджетом дотація надходитиме несвоєчасно, що знизить ефективність місцевих органів влади і призведе до непередбачуваних наслідків, адже з місцевого бюджету фінансуються заклади освіти, охорони здоров'я, програми соціального захисту.

**Висновки.** Отже, сучасна українська модель міжбюджетних відносин потребує змін. Діючий механізм перерозподілу бюджетних коштів є недостатньо ефективним, тому з метою його вдосконалення необхідно оцінити переваги та недоліки його функціонування. В умовах розвитку демократичного суспільства та становлення системи місцевого самоврядування забезпечення ефективного надання суспільних послуг населенню територіальних громад та виконання бюджетних програм розвитку відповідних територій можливе лише за умови збалансованості бюджетних доходів і видатків. Отже, потрібно чітко розподілити повноваження між органами державної влади та місцевого самоврядування. Потім, на цій основі, здійснити розмежування доходів і видатків кожного виду бюджетів таким чином, щоб забезпечити відповідність між видатками, покладеними на цей бюджет, і необхідними для їхнього фінансування дохідними джерелами.

До питання удосконалення міжбюджетних взаємовідносин слід підходити з позиції захисту прав місцевих бюджетів, оскільки фінансова самостійність і незалежність регіонів – це перший крок до покращення економічного становища країни. Звідси випливає нагальна потреба зміцнення доходної бази місцевих бюджетів. Досягнення цієї мети не повинно проводитись за рахунок збільшення кількості місцевих податків і зборів, які часто не відіграють суттєвої фіскальної ролі, а виступають лише доповненням до загальнодержавних податків.

Фактично, на сьогоднішній день більшість регіонів України є дотаційними, тому цю ганебну практику слід припинити. На жаль, нині на процес визначення конкретних розмірів дотацій впливають не об'єктивні, а суб'єктивні фактори, що посилює залежність органів місцевого самоврядування від рішень центру, а це, певна річ, не підвищує ефективності роботи органів місцевого самоврядування. Величина трансфертів характеризує ступінь залежності територіальних органів від влади вищого рівня. Чим вище у видатках перших частка трансфертних надходжень, тим обмеженіша свобода регіонів у вирішенні бюджетних питань на своїй території. Крім того, доречно зауважити,

що обсяг міжбюджетних трансфертів є прямо залежним від розміру доходів, що обраховуються з урахуванням індексу відносної податкоспроможності території та розміру необхідних бюджетних видатків, розрахованих згідно з фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості, різниця між якими заповнюється саме трансфертними надходженнями.

Зважаючи на незначні обсяги надходжень від окремих податків і зборів, слід приділити увагу необхідності пошуку додаткових джерел власних доходів територіальних громад та необхідності скасування непрацюючих податків та зборів. Вдосконалити принципи та систему адміністрування тих місцевих податків і зборів, що залишаться, та запровадити кращі надбання світового досвіду: доповнити перелік місцевих податків та зборів новими, зокрема, податком на нерухомість або податком на будівлі та споруди, туристичним податком, податком із платних розважальних закладів, будівельним збором тощо [7]. Вирішення цієї проблеми сприятиме зацікавленості місцевих органів влади в розбудові економіки на принципах самостійності та ефективності, що в свою чергу дозволить забезпечити соціально-економічний розвиток регіонів.

Концептуальні засади здійснення державної політики фінансового вирівнювання місцевих бюджетів, стратегічна мета і завдання цієї політики мають бути закріплені в спеціальному базовому документі. В концепції необхідно відобразити принципи згаданої політики, що включають відкритість, прозорість і публічність, обґрунтованість і достовірність, диверсифікованість інструментарію, уніфікованість процедур, справедливість і неупередженість, солідарність, ефективність, та основи побудови спеціального механізму, за допомогою якого вона реалізується.

Необхідно вдосконалити порядок надання міжбюджетних трансфертів. У новому трансфертному механізмі потрібно передбачити участь держави у фінансуванні видатків, яка буде виражатися часткою коштів, одержаних у вигляді субвенцій до загальної суми передбачених видатків на певну мету. Дотації та субвенції потрібно надавати на основі єдиних для всіх суб'єктів міжбюджетних відносин засадах, зрозумілої та простої методики.

При побудові механізму фінансового вирівнювання необхідно заздалегідь зробити політичний вибір щодо ступеня перерозподілу бюджетних коштів з боку центрального уряду, орієнтації на вертикальне або/та горизонтальне вирівнювання, вирівнювання доходів чи/і видатків, встановлення межі зменшення міжтериторіальних диспропорцій на основі узгодження цілей забезпечення соціальної справедливості та економічної ефективності.

У сучасній практиці фінансового вирівнювання місцевих бюджетів використовується широкий набір інструментів регулювання фіскальних дисбалансів, зокрема: закріплені і регулюючі загальнодержавні податки і збори, різні види прямих міжбюджетних трансфертів (умовні та безумовні, пайові та непайові, лімітовані та нелімітовані). Вибір щодо застосування того чи іншого інструмента зумовлюється особливостями фінансової системи країни, видами фіскальних дисбалансів та цілями державної політики. Під час вибору конкретних інструментів вирівнювання для вирішення завдань державної політики пропонуємо враховувати такі критерії: стабільність надходжень, величина видатків на адміністрування, гнучкість, ефективність використання коштів, узгодженість із загальнодержавними інтересами. Інструментарій, що використовується в Україні, потребує подальшого вдосконалення та розширення переліку застосовуваних засобів вирівнювання [5].

Стосовно впорядкування відносин із закріплення за різними рівнями органів управління певних функцій та відповідних їм фіскальних інструментів зазначимо, що науковою базою вирішення проблем місцевих бюджетів в Україні може бути теорія фіскального федералізму. Проте в Україні ще не вироблено власних критеріїв застосування фіскального федералізму, що враховували б як досвід інших країн, так і потреби України виходячи з її особливостей (насамперед унітарного устрою). Та поступова перебудова міжбюджетних відносин на засадах фіскального федералізму, більш повне та послідовне впровадження його принципів, без сумніву, стане визначальною тенденцією в Україні.

Подальше вдосконалення бюджетної системи та міжбюджетних відносин необхідне для:

- а) забезпечення реальної самостійності місцевих бюджетів;
- б) запровадження конкурсних механізмів надання з Державного бюджету України грантів для виконання окремих місцевих та регіональних проектів;
- в) фінансового забезпечення реалізації функцій місцевого самоврядування на рівні внутрішніх територіальних громад (району у місті, села, селища, що перебувають в межах іншого населеного пункту) та функцій органів самоорганізації населення;
- г) реального гарантування державою фінансового забезпечення мінімального рівня соціальних та адміністративних послуг, надання яких населенню передбачено самоврядними повноваженнями;
- д) законодавчого визначення засад взаємовідносин бюджетів сіл, селищ, міст районного значення з бюджетами районів та бюджетів районів у містах з міськими бюджетами.

З огляду на вищезазначене можна зробити узагальнюючий висновок, що фінансове вирівнювання є важливим засобом державного впливу на соціально-економічний розвиток регіонів, зменшення міжтериторіальних диспропорцій, а також інструментом реалізації загальнодержавних інтересів на регіональному та місцевому рівнях. Механізм фінансового вирівнювання в Україні потребує подальшого вдосконалення.

#### *Список літератури*

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 26 червня 1996. – К. : Право, 1996. – 42 с.
2. Бюджетний кодекс України // Урядовий кур'єр. – 2001. – 27 липня.
3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – С. 36. – Ст. 2132.
4. Про стимулювання розвитку регіонів : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – С. 548.
5. Лук'яненко І. І. Системне моделювання показників бюджетної системи України: принципи та інструменти / І. І. Лук'яненко. – К. : Вид. дім “Києво-Могилянська Академія”, 2004. – С. 62.
6. Швайка Л. А. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л. А. Швайка. – К. : Знання, 2006. – С. 369–389.
7. Мельник В. М. Податок на нерухоме майно: фіскально-адміністративні проблеми запровадження в Україні / В. М. Мельник, М. М. Мельник // Фінанси України. – 2008. – № 3. – С. 61–67.

#### *Summary*

The problems of forming of effective mechanism of the interbudgetary adjusting are reflected in the article. It is proved directions of formation of such mechanism for the purpose of increase of efficiency of the state regional economic policy that to increase in a role of local authorities at the decision of problems of regional development

Отримано 30.10.2009