

УДК 336.11:336.71

*С. М. Фролов, канд. екон. наук, доц., Сумський державний університет;
М. А. Деркач, канд. екон. наук, заступник голови Сумської облдержадміністрації*

НАУКОВО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

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 завдання. Сучасний стан державного управління регіональним розвитком та процеси децентралізації гостро вирізняють проблему бюджетного регулювання. 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. Таким чином, необхідність у вдосконаленні механізму формування місцевих бюджетів, зокрема його складової – бюджетного регулювання, стала 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.

Теоретичні, методологічні і прикладні аспекти побудови ефективної бюджетної політики на рівні держави і регіонів, становлення міжбюджетних відносин досліджені у працях українських вчених І. Алексєєва, С. Буковинського, П. Буряка, А. Буряченка, О. Василика, В. Гейця, Ю. Глущенко, О. Гордея, М. Долішнього, А. Єпіфанова, В. Кравченка, М. Крупки, О. Кузьміна, М. Кульчицького, О. Лилика, І. Луніної, А. Лук'янченка, В. Опаріна, К. Павлюка, М. Палія, І. Руденко, Л. Тарангул, І. Чугунова, М. Чумаченка, С. Юрія. Віддаючи належне дослідникам, які працюють над теорією та методологією міжбюджетних відносин, слід відзначити, що назрілі завдання проведення бюджетної реформи вимагають подальших наукових пошуків, ґрунтовних досліджень.

Мета статті – проаналізувати особливості бюджетного вирівнювання в Україні та визначити основні підходи, яких необхідно дотримуватись при його здійсненні, враховуючи існуючі розбіжності в соціально-економічному розвитку територій.

Виклад основного матеріалу. Вирішення соціально-економічних проблем розвитку як країни, так і її регіонів забезпечується бездоганною роботою бюджетного механізму, який має значну кількість важелів, які уможливають здійснення державою розподільчих та перерозподільчих функцій і, у свою чергу, сприяє реалізації основних засад бюджетної політики.

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.

Бюджетний механізм містить у собі кілька інших важливих складових механізмів, а саме: управління бюджетним процесом і бюджетними відносинами; формування бюджетних ресурсів; розподіл бюджетних ресурсів; використання бюджетних ресурсів; контроль та аналіз використання бюджетних ресурсів [4].

Усі зазначені складові мають відчутний вплив на можливість територіального розвитку і є основою досягнення відчутних результатів регіонального розвитку. Оскільки доходи й видатки територій змінюються кожного року, а їх збалансування не завжди можливе (особливо за необхідності реалізації проектів, які потребують значної фінансової підтримки), виникає необхідність у втручанні держави в процес організації перерозподілу бюджетних

ресурсів з метою збалансування всіх видів бюджетів.

Таким чином, бюджетне регулювання передбачає надання бюджетних ресурсів із бюджетів вищих рівнів бюджетам нижчих рівнів із метою їх збалансування для досягнення планових показників соціально-економічного розвитку відповідних територій країни. Зазначений перерозподіл здійснюється відповідними органами щодо бюджетів нижчих рівнів, а саме обласні ради регулюють районні й міські (обласного підпорядкування) бюджети, районні ради – селищні, міські (районного підпорядкування) бюджети, міські ради – бюджети районів у містах. На вищому рівні Верховна Рада України здійснює перерозподіл бюджетних коштів між бюджетами областей, міст (Київ, Севастополь), АР Крим. При цьому важливими є методи, які використовуються для підтримки бюджетів нижчих рівнів. Серед них виділяють такі:

- балансовий метод, який передбачає збалансування бюджетів усіх рівнів;
- нормативний метод, за яким доходи від збору податків до бюджетів різних рівнів установлюються, виходячи із затверджених нормативів;
- метод перерозподілу, який передбачає застосування нормативів відрахувань, за рахунок яких бюджети регулюються за незбалансованості їх дохідної і видаткової частин через дотації та субвенції;
- податковий метод, який дозволяє отримувати платежі за встановленими нормативами і ставками.

Крім основних вищезазначених методів, застосовуються і такі: дотації; субвенції, субсидії, міжбюджетні трансферти.

Важливим з точки зору розподілу видатків між бюджетами різних рівнів є один із принципів, на яких ґрунтується бюджетна система України, а саме принцип субсидіарності, який наголошує на необхідності розподілу видатків між бюджетами різних рівнів з метою максимального наближення надання суспільних послуг до їх безпосередніх споживачів. Це є суттєвим принципом, який додатково впливає на бюджетне регулювання розвитку територій.

Для забезпечення територіального розвитку Бюджетним кодексом України також закріплені певні податки та збори (обов'язкові платежі) на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування і враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Таке

закріплення визначається як коштик доходів бюджетів місцевого самоврядування.

Розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів залежить від таких факторів, як фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригувальні коефіцієнти до них; кількість населення та кількість споживачів гарантованих послуг; індекс відносної платоспроможності відповідного бюджету; розрахунковий обсяг кошика доходів місцевих бюджетів; коефіцієнт вирівнювання; норматив кількості працівників органів місцевого самоврядування в розрахунку на кількість населення.

Крім того, важливе значення в регулюванні розвитку територій мають міжбюджетні трансферти між місцевими бюджетами.

Бюджетний кодекс України 2010 року закріпив механізм перерозподілу доходів і видатків, що містять у собі: раціональний розподіл видатків; закріплення дохідних джерел за бюджетами різних рівнів; формулювання системи трансфертів між державним і місцевими бюджетами; побудову системи цільових субвенцій, спрямованих, як правило, на соціальний захист [1].

Особливе положення з-поміж нерівних за розвитком й економічним потенціалом територій можуть мати ті з них, які перебувають у кризовому соціально-економічному стані. Згідно із нормами Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” такі регіони віднесено до депресивних і вони мають право на отримання гарантованого мінімуму для фінансування програм подолання депресивності – не менше 0,2 % дохідної частини бюджету за відповідний період. На розмір цієї суми, у свою чергу, не впливають визначені суми дотацій та субвенцій, що спрямовуються місцевим органам влади на виконання їх повноважень [3].

Концептуальною основою забезпечення розвитку територій може бути тільки децентралізація міжбюджетних відносин, яка має поєднувати інтереси центральних і місцевих органів влади, місцевого самоврядування, громадян, підприємницьких структур. Децентралізація є найбільш ефективною системою управління бюджетними коштами на місцях. І це доведено практикою розвинених країн світу. Базовою концепцією в такій системі є обмеження впливу центральних органів влади на роботу регіонів і розподіл функцій та повноважень між ними [2].

Таким чином, фактично мова йде про еволюцію міжбюджетних відносин, тобто відносин між “державою, АР Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення

відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України” [3].

Отже, метою таких відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень.

Слід відзначити, що розвинені країни світу в практиці бюджетного регулювання вже давно застосовують принципи, які покладені в основу бюджетного федералізму. Не дивлячись на назву (федералізм), ці принципи є актуальними для держав з будь-якою політичною формою їх організації. Базовими серед них є такі:

- поєднання загальнодержавних цілей і потреб соціуму як основа для врахування інтересів усіх рівнів влади щодо бюджетних завдань;
- балансування централізації і децентралізації в розподілі бюджетно-податкових повноважень, доходів і витрат у бюджетній системі, їх передачу між бюджетами різних рівнів на виваженій основі;
- висока самостійність бюджетів нижчих рівнів і відповідальність органів влади кожного рівня за їх збалансованість, бюджетне наповнення виходячи з податкових можливостей кожної території при забезпеченні необхідних податкових повноважень місцевих органів влади;
- постійна активна участь усіх територій, регіонів у формуванні, реалізації і контролі за бюджетно-податковим процесом у державі, включаючи міжбюджетні відносини.

Головний постулат, таким чином, може бути виражений у тому, що місцеві громадські блага мають постачатися місцевими, а не центральними органами влади, що виражають інтереси громадян, які проживають на даній території. А фінансування такої діяльності місцевих органів влади має проводитися переважно за рахунок податків споживачів таких благ. Тобто податки не повинні бути загальнодержавними, вони мають бути закріплені за місцевими органами влади і які також можуть бути зіставлені з витратами місцевих органів влади. Відповідно, видаткові і дохідні повноваження мають бути зосереджені в руках одного й того самого органу влади.

Це ідеальна модель бюджетного федералізму, яка на практиці зустрічається рідко і має скоріше теоретичний характер. На практиці між витратними повноваженнями і дохідними можливостями існує розрив. Виникає так званий вертикальний дисбаланс. Існує і горизонтальний

дисбаланс, який обумовлений нерівномірним розподілом дохідної бази між регіонами. Тому бюджетний федералізм також має на меті усунення вертикального і горизонтального дисбалансу шляхом відповідно вертикального і горизонтального вирівнювання бюджетних систем.

Вертикальне вирівнювання вважається більш важливим і складним завданням. Навіть якщо спостерігається рівновага бюджетів різних рівнів, все одно проявляються значні відмінності між бюджетами окремих територій. Як правило, це обумовлено низкою об'єктивних факторів і причин, які не залежать від самих територій: рівень економічного розвитку території, господарська спеціалізація, чисельність і щільність населення, природно-кліматичні умови, близькість кордонів сусідніх держав тощо.

Вирівнювання вертикального дисбалансу можливе за рахунок вищезазначених інструментів, таких як дотації, субсидії, субвенції, а також бюджетних позик і бюджетного кредиту. Крім того, окремі території можуть отримати спеціальний статус або особливий економічний режим.

У світовій практиці існують три основні підходи щодо надання регіону особливого економічного режиму: індивідуально-договірний підхід, який передбачає, що центральна влада домовляється з кожним регіоном окремо щодо розподілу податкових надходжень та інших умов; створення спеціальних бюджетних режимів, у рамках яких окремим регіонам надаються особливі права у питаннях податків і витрат; використання нормативно-розрахункових формул субсидій з метою часткового вирівнювання бюджетних умов регіонів [5].

Перший і другий підходи застосовуються достатньо рідко, в той час як третій підхід є найбільш популярним у практиці бюджетного регулювання розвитку територій серед багатьох розвинених країн світу.

З точки зору фінансування розвитку територій, яке здійснюється шляхом надання необхідних сум з центрального бюджету, важливими є принципи, які застосовуються при такому фінансуванні:

- отримання максимального ефекту при мінімальних витратах. Ефект може проявлятися або у вирішенні максимальної кількості поставлених завдань соціально-економічного розвитку територій при фіксованому обсязі грошових коштів, або у збільшенні припливу бюджетних коштів за

рахунок збільшення доходів утримувачів бюджетних трансфертів;

- цільовий характер використання бюджетних асигнувань, що забезпечується виділенням коштів конкретним утримувачам;
- надання бюджетних коштів тільки за умови повного використання раніше отриманих асигнувань, що дозволяє здійснювати ефективний контроль за використанням раніше виділених коштів і дозволяє більш раціонально розпоряджатися обмеженими бюджетними коштами;
- неповернення бюджетних асигнувань;
- безоплатність бюджетних асигнувань.

На жаль, сучасний стан справ у сфері розподілу повноважень між центральним і місцевими бюджетами є незадовільним. Причиною цього є фактичне делегування значної частини повноважень, функцій, завдань від центру на місце. Значну питому вагу проблем місцевого устрою місцеві органи влади повинні вирішувати самостійно. Але розширення повноважень місцевих органів влади не супроводжується

відповідною передачею їм фінансових ресурсів. Як результат різниця між витратними статтями і отриманими доходами збільшується, що фактично призводить до втрати самостійності місцевими органами влади і, відповідно, зростає їх залежність від фінансування з боку коштів централізованого бюджету.

У цьому контексті виникає необхідність або розширення повноважень регіонів щодо використання зібраних податків на місцеві потреби, або зменшення витрат, які мають ними фінансуватися. Як варіант можна також запропонувати включати до складу державного бюджету захищені статті, які б забезпечували належне фінансування витратних статей окремих територій.

Слід зазначити, що сучасна практика бюджетного регулювання розвитку територій багато в чому базується на засадах розподілу видатків і доходів за бюджетами різних рівнів. У реаліях української держави таке розмежування має вигляд, наведений у табл. 1. [4].

Таблиця 1

Характеристика розподілу доходів і видатків бюджету

Форма розподілу	Законодавча основа	Економічні важелі
Інструментарій розподілу доходів бюджету		
Міжбюджетний розподіл доходів	Порядок розмежування доходів між бюджетами	Закріплені (директивні) доходи за різними рівнями бюджетів
Бюджетне регулювання доходів	Порядок регулювання доходів місцевих бюджетів	Доходи місцевих бюджетів: – відсоткові відрахування від загальнодержавних доходів; – міжбюджетні трансферти; – дотації вирівнювання; – субвенції
Міжбюджетний перерозподіл грошових коштів	Порядок перерозподілу внутрішніх бюджетних потоків	Вилучені кошти бюджетного надлишку. Бюджетні позички на покриття касових розривів, взаємні розрахунки між бюджетами
Інструментарій розподілу видатків бюджету		
Міжбюджетний розподіл видатків	Порядок розмежування видатків між бюджетами	Групи розмежування видатків за принципом субсидіарності. Передбачені видатки в бюджеті: – поточні видатки; – видатки розвитку
Бюджетне фінансування	Порядок та умови надання і використання коштів (затверджуються Верховною Радою України)	Кошторисне фінансування. Державні інвестиції. Цільові позики з бюджету держпідприємствам. Державні дотації підприємствам та установам
Бюджетне резервування	Порядок формування резервного фонду Кабінетом Міністрів України і резервних фондів місцевих рад	Непередбачені загальнодержавні резервні видатки. Резервні місцеві видатки
Бюджетне регулювання видатків	Порядок нормування видатків бюджетних установ	Норми бюджетного забезпечення: – обов'язкові норми видатків; – розрахункові норми видатків

Реформування бюджетної системи, яке було започатковане ще в 2001 році з прийняттям Бюджетного кодексу України, спиралося на сучасні методи і підходи до складання і

виконання бюджетів, ефективність яких підтверджена світовим досвідом. Одним з таких інструментів, який забезпечує в тому числі належний розподіл коштів між регіонами,

враховуючи їх інтереси у забезпеченні соціально-економічного розвитку територій, є програмно-цільовий метод (ПЦМ). На рівні державного бюджету окремі елементи цього методу почали запроваджувати в 2002 році, але місцеві бюджети продовжують формувати на базі утримання через механізми перерозподілу бюджетних коштів. Це призводить до викривлення самого бюджетного механізму, адже таким чином утримується сама бюджетна сфера, а не вирішуються проблеми конкретної території або досягнення поставлених суспільних цілей окремого регіону. Як вже зазначалось вище, реальних фінансових ресурсів, які є в розпорядженні регіональних властей, не вистачає для виконання повноважень, які делеговані їм державою.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, слід підкреслити виняткове значення фінансового вирівнювання для досягнення позитивної економічної динаміки в країні, реалізації завдань регіональної політики, забезпечення соціальної справедливості і політичної стабільності в суспільстві, що зумовлює доцільність дотримання таких підходів при його здійсненні:

- врахування існуючих відмінностей у соціально-економічному розвитку територій, регіонів, населених пунктів, особливостей їх місцезонашування, природно-кліматичні, екологічні, соціально-демографічні та інші умови, які призводять до суттєвих відмінностей у бюджетних видатках;
- розробка програм і впровадження системи конкретних заходів фінансового вирівнювання повинні бути узгоджені із визначеними у чинному законодавстві пріоритетами та завданнями регіональної і державної політики, враховувати існуючі критерії та проблеми депресивних територій країни, які потребують додаткових бюджетних асигнувань;
- балансування видатків місцевих бюджетів повинно супроводжуватися вирівнюванням їх дохідної бази як основного чинника формування еквівалентних потенціалів функціонування територіальних громад, тобто для здійснення ними однакових бюджетних видатків;
- підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні дохідної бази їх бюджетів шляхом встановлення конкретних показників доходів місцевих бюджетів, які залишаються в їх розпорядженні;
- забезпечення однакового рівня якості суспільних послуг громадянам в рамках окремої території, регіону, міста, який гарантується законодавством країни і є головною метою балансування видатків органів місцевого самоврядування.

Список літератури

1. Бюджетний кодекс України, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.
2. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – С. 36. – Ст. 2132.
3. Про стимулювання розвитку регіонів : закон України від 08.09.2005 № 2850–IV [Текст] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 51. – Ст. 548.
4. Куценко Т. Ф. Бюджетно-податкова політика : [навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц.] / Т. Ф. Куценко. – К. : КНЕУ, 2002. – 256 с.
5. Мысляева И. Н. Государственные и муниципальные финансы : учебник / И. Н. Мысляева. – М. : ИНФРА–М, 2004. – 268 с.

Summary

The problems to form effective mechanism of the interbudgetary adjusting are reflected in the article. Directions to form such mechanism for the purpose to increase the efficiency of the state regional Economic policy and to increase the role of local authorities in decision-making on the local level are proved in the paper.

Отримано 06.07.2011