

Володимир ХЛІВНИЙ
Зоряна МАЦУК

ФОРМИ, МЕТОДИ ТА ІНСТРУМЕНТИ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Розглянуто сутність бюджетного регулювання у його внутрішньому вимірі, пов'язаного з процесами збалансування доходів та видатків окремих бюджетів. Досліджено причини й необхідність бюджетного регулювання у його внутрішньому вимірі через нерівномірність економічного та фінансового потенціалу окремих регіонів, а також фінансової політики центральних і місцевих органів влади. Обґрунтовано класифікацію форм та інструментів бюджетного регулювання.

Однією з найважливіших проблем державних фінансів в Україні є раціональна організація відносин в межах бюджетної системи, зокрема між державним бюджетом і бюджетами органів місцевого самоврядування, ефективний перерозподіл бюджетних ресурсів в зв'язку з регіональними відмінностями в соціально-економічному розвитку та здійснення бюджетного регулювання з метою не лише фінансового вирівнювання місцевих бюджетів за допомогою державних трансфертів для забезпечення конституційними гарантіями населення, а й підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування в економічному розвитку територій та збільшенні відповідно їх податкового потенціалу. Бюджетне регулювання – це комплекс різноманітних методів та інструментів, за допомогою яких здійснюється розподіл та перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетами, спрямованих на вирівнювання фінансових можливостей органів місцевого самоврядування, що дає підстави розглядати його як складну систему та потребує її чіткої структуризації.

Актуальність визначається надзвичайною складністю процесу бюджетного регу-

лювання, оскільки він передбачає вирішення двох суперечливих завдань. З одного боку, має бути збережена місцева ініціатива й зацікавленість у пошуку й мобілізації місцевих резервів фінансових ресурсів. З іншого, необхідно забезпечити формування належного фінансового потенціалу окремих адміністративно-територіальних одиниць і рівноцінне надання громадянам суспільних благ в усіх регіонах країни. Чітке й раціональне розмежування видаткових повноважень має забезпечити належну ефективність суспільного сектору, а оптимальний розподіл доходів – можливість повноцінного функціонування місцевого самоврядування. Однак в Україні спостерігається розбалансованість бюджетної системи та достатньо високий ступінь централізації бюджетних видатків – концентрація доходів у державному бюджеті в 2010 р. становила 3/4, тоді як на місцеві бюджети припадало 40% видатків. Децентралізація влади, що відбувається в Україні, повинна супроводжуватись передачею більшої частини бюджетних ресурсів на місцевий рівень паралельно з розширенням завдань місцевих органів влади. Наявна на даний

момент ситуація, на нашу думку, робить неможливим проведення ефективного процесу фінансової децентралізації в Україні, а відсутність обґрунтованого механізму бюджетного регулювання призводить не лише до зростання диспропорцій та загострення економічних і соціальних проблем, а й до значної економічної дезінтеграції держави. Актуальною є проблема бюджетного регулювання в умовах реформування місцевого самоврядування на засадах розвитку фіскального федералізму. Зокрема, потребує уточнення розмежування видаткових повноважень між окремими рівнями бюджетної системи, відповідно має бути оптимізований розподіл доходів між ними. Важливим є систематизація форм, методів та інструментів бюджетного регулювання, які стимулювали б ефективне та раціональне господарювання на місцях.

Проблематика формування бюджетного регулювання та міжбюджетних відносин посідає важливе місце в дослідженнях і публікаціях українських вчених: О. Василика, А. Буряченка, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніної, В. Опаріна, К. Павлюк, Ю. Пасічника, С. Слухая, В. Федосова. Переважна більшість робіт науковців зорієнтована на дослідження загальних теоретичних засад бюджетного регулювання, як механізму збалансування місцевих бюджетів, шляхом перерозподілу доходів та фінансування видатків місцевих бюджетів. Разом з тим малодослідженою залишається проблема бюджетного регулювання в умовах реформування місцевого самоврядування на засадах розвитку фіскального федералізму.

Мета роботи – систематизація форм, методів та інструментів бюджетного регулювання як елементів складної системи, що не обмежується лише перерозподілом доходів у процесі збалансування та вирівнювання бюджетів усіх рівнів, а й охоплює інші заходи втілення бюджетної політики держави.

Сьогодні бюджетне регулювання розглядається переважно у звуженому контексті як система заходів органу влади вищого рівня стосовно збалансування бюджетів нижчого рівня. Проте, за такого підходу не враховуються усі попередні законодавчі й організаційні процедури, що теж спрямовані на урівноваженість окремих бюджетів, тому у системі бюджетного регулювання доцільно виокремити форми за наступними ознаками:

а) за стадіями регулювання:

- вихідна;
- похідна.

б) за суб'єктами регулювання:

- внутрішня (саморегулювання);
- зовнішня.

Необхідність виокремлення вихідної та похідної форм обумовлюється тим, що процес бюджетного регулювання починається із раціонального розмежування видаткових повноважень та відповідного розподілу доходів між бюджетами (рис. 1).

В теперішній час принципи розподілу доходів між різними рівнями бюджетної системи, порівняно з радянським періодом організації бюджетного регулювання змінились лише за формою – неподаткові платежі до бюджету були замінені податковими. Сама структура розподілу доходів залишилась попередньою – до перебудови принципи розподілу доходів між рівнями бюджетної системи відповідали принципам організації державного управління економікою. Проте змінилися принципи розподілу видатків між рівнями бюджетної системи, а саме до перебудови видатки кожної ланки бюджетної системи визначались, відповідно до показників державного плану соціально-економічного розвитку на наступний період. Зміни в порядку розподілу видатків полягали в тому, що значна частина функціональних видатків перейшла з вищого рівня влади на нижчий. При цьому наявність значних про-

БЮДЖЕТНИЙ МЕХАНІЗМ

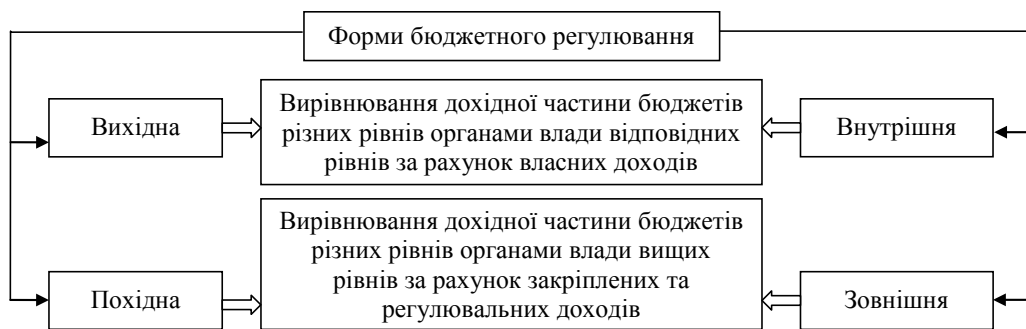


Рис.1. Форми бюджетного регулювання*

* Складено авторами.

блем бюджетного регулювання, зокрема високий рівень дотаційності (понад 90% місцевих бюджетів є дотаційними, а рівень дотаційності перевищує 50%), обумовлюються необґрунтованим розподілом доходів між бюджетами й обмеженими повноваженнями місцевих органів влади. Саме у такому контексті ми виокремлюємо вихідну форму бюджетного регулювання. У процесі законодавчого розподілу доходів між бюджетами мають враховуватись різні чинники, одним із ключових з яких є – забезпечення місцевих бюджетів надійною дохідною базою. Згідно з Європейською Хартією місцевого самоврядування: “Органи місцевого самоврядування мають створені на демократичній основі директивні органи і широку автономію щодо своїх функцій, шляхи і засоби здійснення цих функцій, а також ресурси, необхідні для їх виконання” [3, 5].

Водночас, досягнути повного збалансування усіх бюджетів на засадах такого розподілу неможливо, хоча зменшити чисельність дотаційних бюджетів та рівень їхньої дотаційності цілком доступно. Похідна форма бюджетного регулювання має індивідуальний характер, спрямований на збалансування усіх бюджетів. Проблеми такого збалансування є похідними, адже чим оптимальніше й справедливніше вирішенні завдання на першому етапі, тим мен-

ше проблем в подальшому. Використання лише похідної форми бюджетного регулювання мало б економічне обґрунтування в період жорсткого державного регулювання усіх бюджетних потоків в СРСР. За теперішніх умов, коли більшу частину валового внутрішнього продукту створюють підприємства недержавної форми власності, від власників яких залежить формування і нарощення капіталу реального сектору економіки [10, 58], повністю розкрити економічну суть бюджетного регулювання через похідну форму неможливо.

За суб'єктами регулювання доцільно розрізняти внутрішню і зовнішню форми регулювання. Як явний рудимент адміністративно-командної системи можна розглядати домінування в Україні зовнішнього регулювання, за якого практично всі питання збалансування місцевих бюджетів вирішують органи влади й управління вищого рівня. Причому, якщо за умов адміністративно-командної системи таке регулювання мало ієрархічний порядок, то наразі надання дотацій обласним, районним і міським бюджетам здійснюється з Державного бюджету України. Органи центральної влади намагалися закріпити централізовану форму бюджетного регулювання в червні 2009 р., подавши на розгляд нову редакцію Бюджетного кодексу України, згідно з якою передбачалось, що не

районні центри будуть розподіляти кошти між селищами та сільськими бюджетами, а останні будуть їх одержувати з Державного бюджету України. Передбачалось поділити кошти між селами в районі відповідно до кількості населення, що є абсурдом, на нашу думку. Цей факт посилив би централізацію і не сприяв переходу країни на новий рівень системи бюджетного регулювання, оскільки за таких умов близько 55% дотацій вирівнювання перерозподілялись в ручному режимі, не зрозумілим був би процес перерозподілу коштів між селами. Запропоновані зміни до Бюджетного кодексу були фактично спробою відновити бюджетну практику, яка діяла в сфері бюджетного регулювання до бюджетної реформи.

Безумовно, в умовах диспропорційності розвитку регіонів і населених пунктів, обійтись без зовнішнього регулювання, яке характеризує перерозподіл коштів, неможливо. Але розвиток прав, повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування має відбуватись з розширенням внутрішнього регулювання, за якого функції остаточного збалансування місцевих бю-

джетів мають покладатись на відповідальність місцевих органів влади й управління.

Як зовнішнє, так і внутрішнє бюджетне регулювання може здійснюватись з використанням різних методів (рис. 2).

В практиці зовнішнього регулювання до цього часу використовувались два методи – дотування та процентних відрахувань від регулювальних доходів, а в окремих випадках їх комбінування. Внутрішнє регулювання базується на використанні податкового (запровадження додаткових місцевих податків) і позикового (випуск місцевих позик) методів, а також на діяльності органів місцевого самоврядування, спрямованій на пошук резервів зростання доходів та оптимізацію видатків відповідних бюджетів. Вважаємо, що збалансування місцевих бюджетів повинно здійснюватись, насамперед, за допомогою таких інструментів бюджетного регулювання, як власних доходів та процентних відрахувань від загальнодержавних податків і платежів, що зацікавить місцеві органи самоврядування у повній мобілізації не лише власних, а й загальнодержавних податків, оскільки встановлену їх частину можна одержати лише за умови повного надходження.

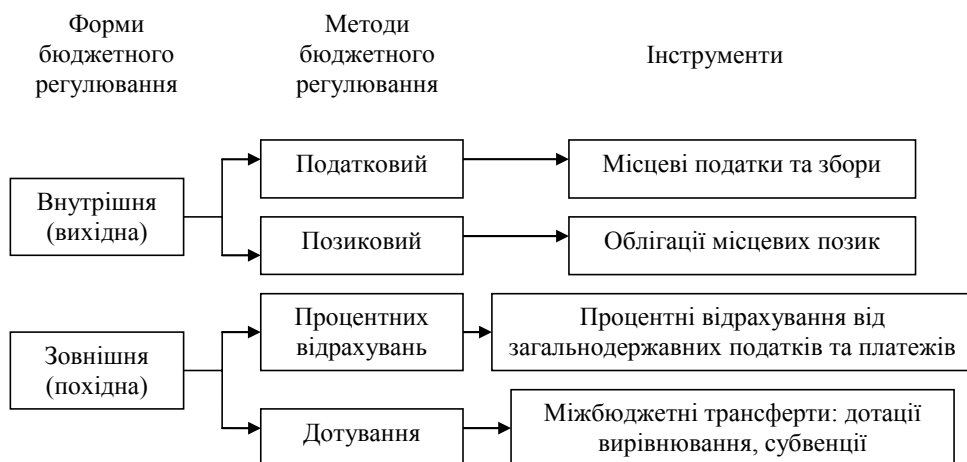


Рис. 2. Методи бюджетного регулювання*

* Складено авторами.

Бюджетне регулювання не потрібно розглядати як суто механічну роботу. Для раціонального збалансування всіх місцевих бюджетів, забезпечення їх фінансової стійкості в процесі виконання, необхідно враховувати економіку, області, району, міста та села, а також особливості їх розвитку. Правильно здійснене бюджетне регулювання – це запорука успішного виконання кожного місцевого бюджету протягом року. Тому в процесі бюджетного регулювання повинні вирішуватись наступні завдання:

- забезпечення збалансування доходів кожного бюджету з його видатками;
- створення максимальної зацікавленості місцевих органів влади у виконанні планів надходжень загальнодержавних податків і платежів;
- забезпечення рівномірності надходжень доходів протягом року паралельно зі стійкістю та самостійністю кожного бюджету;
- закріплення зв'язку органів місцевої влади з підприємствами та галузями господарства.

Реалізація стратегії бюджетного регулювання здійснюється через відповідний механізм. Він складається з сукупності певних інструментів, цільова спрямованість яких полягає в вирівнюванні фінансової бази органів місцевого самоврядування. Його структура характеризує ступінь відкритості економіки регіонів та зрілості системи бюджетного регулювання. При цьому підбір інструментів та їхня подальша систематизація є визначальними. Одні з них є досить дієвими і їх можна застосовувати окремо, інші потребують обов'язкового доповнення та комплексного використання. Це можуть бути інструменти, котрі безпосередньо беруть участь у процесі розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів, а також ті, що мають стимулюючий вплив на розвиток пріоритетних галузей економіки регіонів країни.

З цього випливає необхідність класифікації форм та інструментів бюджетного регулювання (рис. 3).

У наукових дослідженнях виокремлюють поняття “власні”, “закріплені” та “регулювальні” доходи. Власні доходи місцевих бюджетів – це доходи, які встановлюються податковим законодавством України, а їхні обсяги залежать від рішень, які приймаються органами місцевого самоврядування. Закріплені доходи – це доходи, які передаються частково чи повністю на інші рівні бюджетної системи відповідно до Бюджетного кодексу України, окрім доходів, одержаних у вигляді безповоротних і безоплатних перерахувань [8, 31].

Роль власних доходів, як інструменту бюджетного регулювання, залишається незначною, а питома вага в структурі загальних доходів місцевих бюджетів – непомітною. Ефективне виконання власних повноважень місцевими органами влади вимагає посилення ролі власних доходів шляхом підвищення фіскального значення місцевих податків і зборів. Застосування лише обсягу місцевих податків та зборів при формуванні доходів місцевих бюджетів не дозволяє органам місцевого самоврядування покладатись на них через незначну їх частку (в межах 5% до загальних доходів). Тому, деякі науковці визнають право на існування таких інструментів бюджетного регулювання, як бюджетні позички, взаєморозрахунки та взаємозаліки: “...між рівнями бюджетної системи виникають відносини у процесі виконання бюджетів: взаєморозрахунки, взаємозаліки, фінансування видатків шляхом випуску векселів, надання бюджетних позичок та інші” [6, 259]. М. А. Гапонюк, А. Є. Буряченко та В. П. Яцюта також не виключають зі сфери міжбюджетних відносин використання в процесі виконання бюджетів запозичень як досить суперечливе джерело доходів бюджетів, оскільки вони

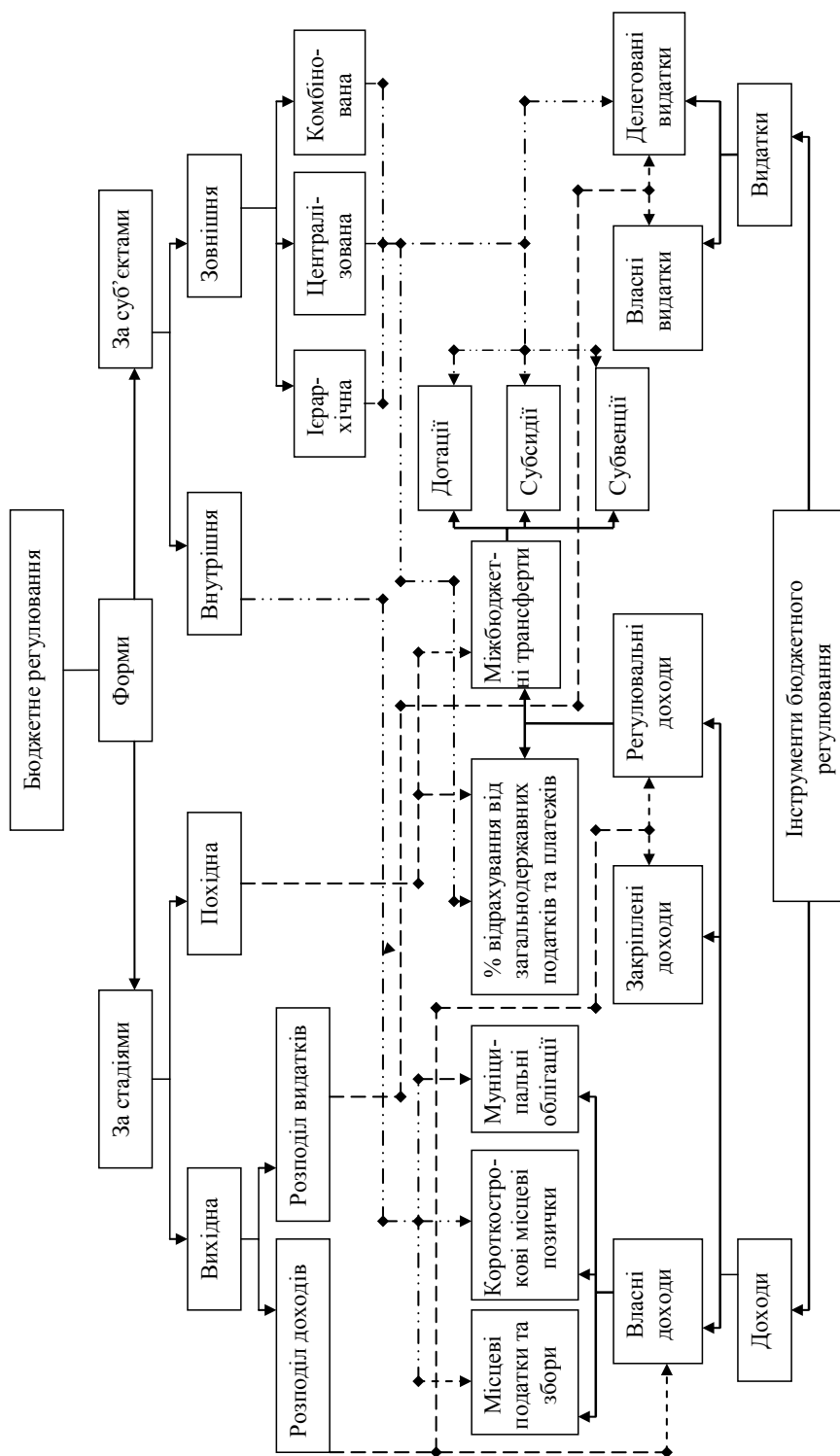


Рис. 3. Форми та інструменти бюджетного регулювання*

*Складено авторами.

пов'язані з “кредитною ілюзією” виборців і бажанням політиків різного рівня здійснювати бажані видатки сьогодні, а рахунок з їх оплати пред'являти громадянам лише завтра [5, 61].

В період фінансової кризи, завдяки простоті одержання та використання, бюджетні позички є важливим інструментом бюджетного регулювання і повинні розглядатись як елемент системи бюджетного регулювання. Стаття 73 Бюджетного кодексу України надає право органам місцевого самоврядування використовувати короткострокові позички (терміном до трьох місяців) з метою покриття тимчасових касових розривів, отримуючи їх у фінансово-кредитних установах в межах поточного бюджетного періоду [1, ст. 73]. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, місцеві органи влади повинні мати право доступу на ринки позичкового капіталу для залучення додаткових фінансових ресурсів для соціально-економічного розвитку певної території [3, 6].

Розширення доступу органів місцевої влади до фінансових ринків має основні переваги: насамперед, це дасть змогу отримати більший обсяг ресурсів для фінансування інфраструктури; по-друге, вихід місцевих органів влади на ринок капіталів підвищує їхню ринкову дисципліну, фіскальну прозорість та якість управління; по-третє, фінансування за рахунок облігацій може стати альтернативою банківському фінансуванню, поглиблюючи цим структуру фінансового ринку. Проте, за відсутності ефективної регуляторної бази, існують значні ризики, про що свідчать боргові кризи в Бразилії, Угорщині, Мексиці та Росії. Будучи в ролі позичальника, місцеві органи влади повинні завжди аналізувати, чи не стануть таким чином одержані кошти важким тягарем для майбутніх бюджетів. Сам по собі фіскальний дефіцит не є проблемою, якщо місцеві запозичення використовуються з

метою фінансування економічного зростання та капітальних інвестицій. Водночас, розвиток інфраструктури є досить дорогим задоволенням та потребує концентрації значних коштів, причому віддача від таких проектів може бути лише через декілька років. Органи місцевого самоврядування Угорщини, Індії та Росії здійснювали запозичення для фінансування операційних дефіцитів, що спричинило неможливість утримувати боргові зобов'язання. Місцеві запозичення в країнах з розвинутими ринковими економіками – одне з основних джерел фінансування довгострокових інвестиційних проектів на місцевому рівні.

В Україні гостро дискутуються проблеми місцевих запозичень, зокрема, в контексті обговорення законопроекту “Про місцеві запозичення та гарантії”, ухвалення якого може стати позитивним кроком. Отже, існуюча практика муніципальних запозичень в Україні показала слабкі місця даної системи, проте за умови належної регуляторної та законодавчої бази, з урахуванням досвіду інших країн, розвиток ринку місцевих запозичень може стати необхідним джерелом фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

В Україні процес встановлення закріплених доходів має свою законодавчу та практичну еволюцію. В Бюджетному кодексі, в результаті запровадження поняття “кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування”, передбачалось законодавче закріплення певного виду податків і зборів на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування та їх врахування при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Закріплені доходи становили більшу частку, ніж власні доходи місцевих бюджетів, проте їхня питома вага суттєво коливалась в розрізі адміністративно-територіальних утворень.

Невідповідність фінансово-господарських завдань, покладених державою на

місцеві органи влади, обсягу тих матеріальних ресурсів, що перебувають в їхньому розпорядженні, спричиняють те, що обсяг власних і закріплених доходів не в змозі покрити обсяг видатків місцевих бюджетів. Для їх збалансування використовуються регульовальні доходи, що містять процентні відрахування від загальнодержавних податків і платежів та міжбюджетні трансферти. На думку окремих авторів, регульовальні доходи – це вся сукупність грошових ресурсів, що передаються з вищих бюджетів нижчим з метою регулювання (збалансування) їх доходів та видатків. До регульовальних доходів автори відносять всі фінансові ресурси, що використовуються для даних цілей, тобто процентні відрахування від загальнодержавних податків і платежів, дотації, субвенції, ресурси, одержані з вищих рівнів влади за взаєморозрахунками. Основна мета регульовальних доходів полягає в зменшенні розриву (регулюванні) між дохідною та видатковою частиною бюджетів чи збільшення реальної можливості відповідного рівня влади виконувати власні функції. Це дає змогу вважати регульовальні доходи елементами системи бюджетного регулювання.

Протягом 1991–2000 рр. постійно змінювався склад регульовальних доходів та розміри відсоткових відрахувань у структурі адміністративних утворень, а місцеві бюджети не мали стабільної дохідної бази. Тому місцеві органи влади не мали можливості реально планувати свою діяльність щодо виконання повноважень у сфері бюджету на перспективу, а чинна практика розмежування податків не спонукала їх до нарощування дохідної бази та мобілізації додаткових резервів наповнення бюджету [7, 4].

До прийняття Бюджетного кодексу України діюча система розмежування податків між бюджетами різних рівнів піддавалась критиці, а саме: нестабільність нормативів розчеплення від загальнодержавних

податків і платежів, що спричиняло загальну фінансову нестабільність держави; відсутність стимулів для місцевої влади до економічного розподілу видатків і збільшення податкових надходжень, відсутність стимулів розвитку податкової бази, щорічна “боротьба” з центральним урядом за джерела доходів, відсутність відповідного рівня відповідальності місцевих органів влади за акумулювання фінансових ресурсів в бюджетну систему.

З прийняттям Бюджетного кодексу України доходи місцевих бюджетів поділяються на доходи, які закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування і враховуються при розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів (“закріплені доходи”) та доходи, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (“власні доходи”).

Принцип рівності передбачає єдині нормативи відрахування в місцеві бюджети по всій території України, що робить неможливим вирівнювання бюджетного забезпечення, оскільки кожен регіон має свої особливості соціально-економічного розвитку. На практиці єдині нормативи відрахувань забезпечують лише формальну рівність території стосовно центру, проте не можуть виконувати регульовальну функцію, оскільки вони є однаковими. На думку окремих авторів, дані принципи повинні орієнтуватись на принципи бюджетного федералізму, які передбачають: самостійність бюджетів різних рівнів на основі закріплених джерел доходів і права самостійного визначення напрямів видатків; законодавче розмежування бюджетної відповідальності та видаткових повноважень між державним і місцевими органами влади; відповідність фінансових ресурсів місцевих органів влади обсягу видатків на реалізацію їх власних та делегованих повноважень. Відрахування від загальнодержавних податків і пла-

тежів повинні сформувати зацікавленість органів місцевого самоврядування в процесі виконання дохідної частини місцевих бюджетів. Необхідно передати на місцевий рівень податок на прибуток підприємств, а податок на додану вартість віднести до складу регульовальних податків. Таким чином, система бюджетного регулювання буде гнучкою і відповідатиме принципам бюджетного регулювання – забезпечення фінансової самостійності кожного органу державної влади та управління, рівномірність надходжень коштів до бюджету тощо.

Неможливість збалансування місцевих бюджетів за допомогою методів податкових розчеплень обумовлює застосування методу надання фінансової допомоги у вигляді міжбюджетних трансфертів, а саме дотацій вирівнювання. Останні застосовуються в Україні з метою вирівнювання дохідної спроможності кожного бюджету. Відповідно до ст. 98 та 99 Бюджетного кодексу України, дотація вирівнювання визначається шляхом зіставлення видатків відповідних місцевих бюджетів, визначених за допомогою фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, коригуючих коефіцієнтів та доходів, котрі надходять до місцевих бюджетів [1, ст. 98, 99]. Дотація вирівнювання – це міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який їх отримує [1, ст. 5]. Основна особливість дотації полягає в тому, що вона має безповоротний характер, не вимагає цільового використання та надається для покриття чи попередження виникнення бюджетного дефіциту за умов неможливості скорочення захищених статей видатків.

Сьогодні використання дотацій вирівнювання на певній території не спричинено наявністю на ній недостатнього обсягу доходів для покриття бюджетних видатків, а через діючий механізм розподілу доходів та видатків між окремими видами бюджетів.

В окремих бюджетах доходи від місцевих джерел надходжень перевищують видатки. Тоді виникає необхідність не в дотаціях, а в передачі надлишкових коштів до державного бюджету. В таких випадках при бюджетному регулюванні необхідно передбачити кожному місцевому бюджету процент відрахування від усіх регульовальних доходів в мінімальних розмірах. Це дозволить зацікавити органи місцевої влади в забезпеченні виконання та перевиконання планів надходжень державних податків і платежів на цих територіях. Загальне бюджетне регулювання містить єдині нормативи. В частині фінансування делегованих повноважень міжбюджетні відносини повинні здійснюватись у вигляді “непрямих трансфертів”, тобто закріплених на постійній основі часток від загальнодержавних податків і платежів. Їхня основна перевага полягає в економії (податкові органи можуть акумулювати їх з меншими витратами, аніж органи самоврядування) та ефективності (зменшення витрат внаслідок ухилення від оподаткування).

Основна мета надання дотацій з державного бюджету полягає в підвищенні можливості місцевих бюджетів з низьким рівнем бюджетного забезпечення фінансувати закріплені за ними видатки і тим самим вирівнювати на максимально високому рівні доступ громадян, не залежно від місця їх проживання, до основних бюджетних послуг та соціальних гарантій. Проте досягнення цієї мети призводить до негативних наслідків, частково – проявів утриманства та загострення політичних конфліктів. Тому, розподіл дотацій, поряд з орієнтацією на соціальну, в тому числі територіальну справедливість, повинно, як мінімум, не перешкоджати економічній ефективності, бюджетній відповідальності та політичній консолідації суспільства. Під економічною ефективністю, в даному випадку, необхідно розуміти формування та підтримку довго-

строкових інституціональних стимулів для регіональних органів влади, підтримку конкурентного середовища тощо. Бюджетна відповідальність полягає в управлінні державними фінансами від імені та в інтересах населення при максимально ефективному використанні податкових та інших ресурсів відповідних територій, прозорості та підзвітності податково-бюджетній політиці. Політична консолідація сприяє досягненню загальносуспільної згоди щодо питань розподілу між рівнями бюджетної системи фінансових ресурсів, створення умов для ефективного використання місцевими органами влади власних повноважень.

На нашу думку, використання методу дотацій необхідно розглядати як додатковий захід щодо основного методу бюджетного регулювання – процентних відрахувань від загальнодержавних податків і платежів. Дотації з вищого органу нижчому необхідно використовувати за умови, якщо при передачі в місцеві бюджети відрахувань від загальнодержавних податків та платежів в розмірі 100% їх надходжень до місцевих бюджетів, не вдається покрити запланованої суми видатків бюджету. При всій простоті застосування, дотаційний метод має суттєвий недолік: не створює зацікавленості місцевих органів влади в виконанні плану надходжень державних податків та платежів і ставить виконання місцевих бюджетів в залежність від державного бюджету. Тому, в перспективі роль дотацій вирівнювання повинна постійно знижуватись. Це можливо як за рахунок більш раціонального розподілу доходів між рівнями бюджетної системи на постійній основі, так і шляхом створення сприятливих умов для формування власних ресурсів місцевих бюджетів. Таким чином, зменшиться потреба в одержанні дотацій вирівнювання з центрального бюджету місцевим бюджетам.

Сьогодні, на фоні загального тиску на державний бюджет з метою збільшення фі-

нансової допомоги відбувається диференціація регіонів за бюджетними можливостями та потребами, що робить необхідною розробку підходів до вирішення проблем вертикального та горизонтального вирівнювання ланок бюджетної системи. Відмінності в соціально-економічному стані регіонів ускладнюють проблеми бюджетного регулювання, потребують розробки комплексного підходу та використання різних інструментів. Розробляти оптимальну систему бюджетного регулювання необхідно з урахуванням характеру вибраної країною моделі фіскального федералізму. Разом з тим, будь-які, навіть найдосконаліші форми бюджетного регулювання, не можуть вирішити проблему достатності фінансових ресурсів на всіх рівнях бюджетної системи без покращення стану економіки.

Що ж заважає діючій в Україні системі розподілу дохідних джерел між бюджетами різних рівнів бути ефективною? На нашу думку, вона має низку недоліків. По-перше, практично не встановлені об'єктивні основи розподілу фінансової бази між різними ланками бюджетної системи. По-друге, слабо виражені об'єктивні основи формування потреб суб'єктів бюджетного регулювання в фінансових ресурсах, не вирішені питання мінімальної достатності власних фінансових джерел. По-третє, не забезпечується територіальна єдність бюджетної та податкової політики, в тому числі і в відношенні прав органів місцевого самоврядування щодо збереження в якості власних дохідних джерел бази оподаткування тих юридичних та фізичних осіб, котрі знаходяться на їхній території, а отже, місцеві бюджети втрачають значну частину свого податкового потенціалу. Розподіл дохідної бази бюджетів різних рівнів повинен ґрунтуватися на необхідності формування раціональної територіальної структури податкової системи, тобто оптимізації загального переліку податків і зборів,

налагодження механізмів діючих податків для підвищення ефективності і гнучкості дії податкової системи з точки зору її макро- та мікроекономічного впливу.

Серйозні недоліки також притаманні діючій системі бюджетного регулювання, до основних з яких можна віднести наступні. По-перше, система бюджетного регулювання складається з нерегламентованих відповідними нормами форм перерозподілу бюджетних ресурсів. Тому сфера дії кожної з цих форм, їх сукупність, конкретні розміри перерозподілених з їх допомогою фінансових ресурсів, щоразу визначається по-різному, індивідуально. А це, як правило, призводить до суб'єктивізму при прийнятті рішення. По-друге, нині діюча система надання фінансової допомоги сформувалась в умовах централізації бюджетної системи Радянського Союзу та успадкувала її основну ціль – забезпечити баланс між доходами та видатками по кожному бюджету, навіть якщо це збалансування заохочує утриманство, пригнічує ініціативу нижчих органів влади до пошуку додаткових фінансових ресурсів. На нашу думку, така методологія формування бюджетів орієнтована на видатки, а не на доходи.

В рамках теорії фіскального федералізму постає питання: які функції держави економічно ефективніше виконувати централізовано, а які – децентралізовано. Компетенції з прийняття рішень щодо надання суспільних благ та послуг повинні бути розділені між різними рівнями виконавчої влади та органами місцевого самоврядування таким чином, щоб досягнути оптимального розподілу ресурсів країни. Пропозиції суспільних благ і послуг повинні відповідати двом критеріям [4, 43]:

- відповідність структури виробництва суспільних благ та послуг уподобанням економічних суб'єктів та домогосподарств;
- забезпечення ефективного виробництва суспільних благ та послуг.

Децентралізована система бюджетних відносин базується на розподілі повноважень з метою вирішення конкретних державних завдань, що дає змогу гнучко пристосовувати надання державних благ і послуг до потреб та уподобань як окремих громадян, так і територіальних громад різних регіонів. Розподіл компетенцій між різними рівнями влади в державі може ґрунтуватись або на принципі автономії, або на принципі управління. Принцип автономії означає, що жителі населених пунктів можуть самостійно об'єднуватись в громади та вирішувати питання передачі компетенцій органам влади вищого рівня. Однак це не захищає від утворення коаліцій та негативних наслідків, пов'язаних з обміном голосами. Принцип управління застосовується в межах єдиної держави та передбачає розподіл повноважень між органами державної влади та бюджетними системами більшості європейських держав. Процеси децентралізації функцій виконавчої влади можуть відбуватись у двох формах: делегування повноважень або передача певних функцій місцевим органам влади [4, 360].

В Україні положення Бюджетного кодексу не містить економічно обґрунтованих критеріїв розподілу повноважень між різними видами бюджетів. Витратні повноваження розділяються наступним чином на 3 групи (рис. 4).

Критерії розподілу видаткових повноважень, запропоновані деякими авторами [2, 206], що покладені в основу Бюджетного кодексу, не дають науково обґрунтованої відповіді на питання, чому саме послуги першого рівня необхідно фінансувати з районних чи міських бюджетів, а другого – з обласних. Тому, процес удосконалення бюджетного регулювання в Україні потребує вирішення стратегічних завдань децентралізації системи державного управлін-

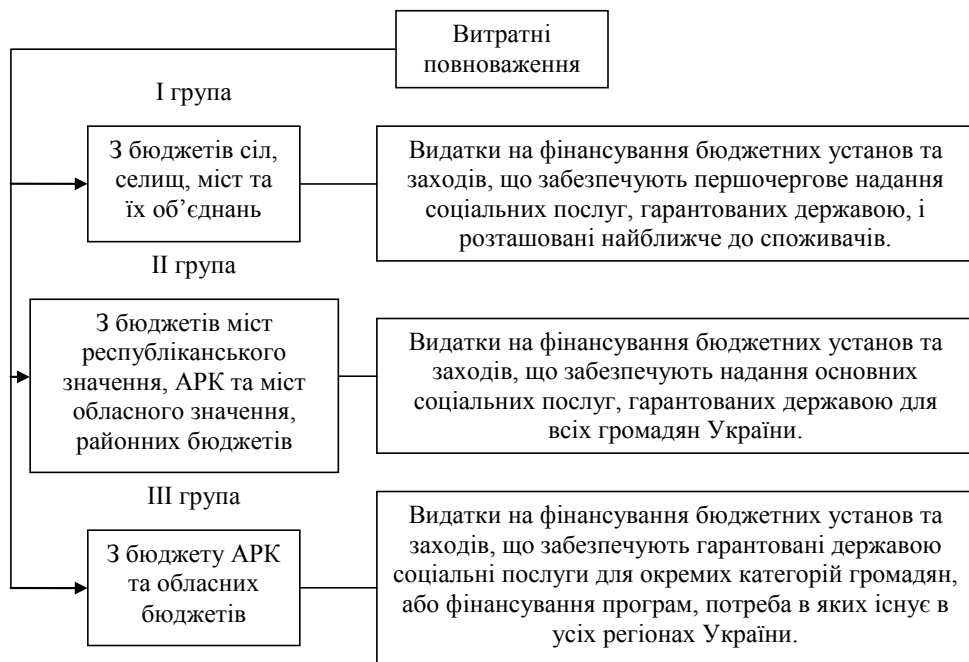


Рис. 4. Розподіл повноважень між видами бюджетів*

* Складено авторами на основі [1].

ня – чіткого розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Серед економістів не існує єдиного підходу щодо оптимальних обсягів державних видатків, як і неможливо визначити єдині чіткі кількісні межі державного сектору суто з теоретичних позицій. Не випадково у рекомендаціях світового банку 1998 р. щодо управління державними видатками [9, 2-3] йдеться не про оптимізацію їх обсягів, а про принципи ефективного управління державними фінансами, до яких віднесено: фінансову прозорість; стабільність і довгострокову стійкість бюджету; ефективну і справедливу систему міжбюджетних відносин; консолідацію бюджету та бюджетного процесу; середньострокове фінансове планування; бюджетування, орієнтоване на результат; ефективний фінансовий контроль, звітність і моніторинг [10, 230–231].

Дослідження цього питання дає змогу зробити висновки про те, що діюча система бюджетного регулювання, по суті, є стратегічно безглуздою, оскільки без досягнення збалансованості фінансового потенціалу регіонів та населених пунктів, усунення їх фінансових дисбалансів буде безкінечним явищем. Вважаємо, що бюджетне регулювання повинно бути складовою фінансової стратегії держави. Основними інструментами мають стати власні доходи, а також державні цільові субсидії і субвенції на розвиток економіки та фінансового сектору регіонів. Основним результатом систематизації форм, методів та інструментів бюджетного регулювання буде скорочення до мінімуму обсягів міжбюджетних трансфертів завдяки власному вирівнюванню доходної бази бюджетів в окремих регіонах та населених пунктах. Подальше удосконалення форм і методів регулювання місцевих бю-

джетів повинно проводитись в напрямках: більшого використання основного методу збалансування бюджетів шляхом встановлення відрахувань від обсягу загальнодержавних податків та платежів; подальшої розробки заходів щодо закріплення та розширення доходної бази місцевих бюджетів, особливо на найнижчих ланках бюджетної системи; удосконалення діючого порядку розподілу доходів і видатків між окремими видами бюджетів.

Література

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17&p=1306758494412781>]
2. Бобро А. Ю., Жовтяк Є. Д. Бюджетний процес в Україні в 1998–2000 роках: спроба реформ. – К.: Просвіта, 2001. – 319 с.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування: Пер. з англ. Є. М. Вишневецького // Комп'ютерна правова система “Зібрання законодавства України”. – К.: Укр. інформ.-прав. центр, 2004. – 9 с.
4. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: Монографія. – К.: Інститут економічного прогнозування. – 2006. – 432 с.
5. Місцеві фінанси: Навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк, В. П. Яцюта, А. Є. Буряченко та ін. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.
6. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
7. Огонь Ц. Г. Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації // Фінанси України. – 2006. – № 1. – С. 3–12
8. Павлюк К. В. Формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2006. – № 4. – 24–37 с.
9. Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2006/10/pfggopf_rus.pdf
10. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку: В 3 т. – Т. 1: Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації / За ред. чл.-кор. НАН України А. І. Даниленка. – К.: Фенікс, 2008. – 468 с.