

Ксенія ТКАЧ

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ ЯК ІНСТРУМЕНТУ КОНВЕРГЕНЦІЇ ЕКОНОМІЧНОГО ТА СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

Розкрито дуалістичну природу міжбюджетних трансфертів, що є єдністю двох складових: економічної та суспільно-політичної; сформульовано їх функції. Досліджено сутність міжбюджетних трансфертів як інструменту конвергенції економічного та соціального розвитку держави.

В умовах побудови правової та демократичної держави з соціально-орієнтованою ринковою економікою актуалізуються питання забезпечення повної реалізації задекларованих у Конституції України прав і свобод її громадян. Провідну роль у задоволенні потреб та підвищенні якості надання суспільних послуг населенню, гарантованих державою та місцевим самоврядуванням, відіграє бюджет та ефективна система міжбюджетних відносин. Особливе місце у міжбюджетних відносинах належить фінансовому вирівнюванню, за допомогою якого вирішуються проблеми конвергенції у рівнях розвитку окремих територій, спричинених фіскальними дисбалансами.

У світовій практиці використовують різноманітні інструменти регіональної конвергенції фінансового забезпечення сталого розвитку країни: податкові, міжбюджетної підтримки та дольової участі [5, 81]. У контексті наявних особливостей функціонування міжбюджетних відносин, в Україні для фінансової конвергенції сталого економічного та соціального розвитку регіонів і

держави в цілому, найактивніше застосовують міжбюджетні трансферти.

Дослідженню сутності та організації міжбюджетних трансфертів присвячені праці багатьох вітчизняних і зарубіжних науковців. Проблеми міжбюджетних трансфертів в Україні ґрунтовно досліджували такі українські вчені, як В. Андрущенко [2], О. Василик, В. Дем'янишин [7], М. Деркач, В. Зайчикова, О. Кириленко [8; 12], В. Кравченко [10], І. Луніна, А. Лучка [8], К. Павлюк, Ю. Пасічник, С. Слухай [13], С. Юрій [4] та ін. Серед зарубіжних науковців вагомий внесок у дослідження проблематики регулювання фінансової діяльності держави та місцевих органів влади, їх бюджетних відносин здійснили А. Бретон [15], Д. Бьос [14], Дж. Б'юкенен, Е. Грамліх, Т. Грицюк [6], А. Ігудін, Т. Кун, Р. Масгрейв [16], В. Нижнянський, У. Оутс [17], Й. Попітц, П. Роуз, А. Шах, К. Шоуп [18].

Основний акцент у працях зазначених науковців зроблено, насамперед, на теоретичних засадах і практичних питаннях організації фінансового забезпечення місцево-

го самоврядування, реформуванні чинної системи міжбюджетних трансфертів. Проте недостатньо уваги приділено дослідженням міжбюджетних трансфертів у контексті конвергенції економічного та соціального розвитку держави.

Загалом, трансферти (від франц. *transfert*, від лат. *transfero* – переказувати, переносити) відображають процес передачі майнових цінностей між суб'єктами економічних відносин на безповоротній та безоплатній основі. У міжбюджетних відносинах трансфертні операції є операціями з переказу грошових коштів з бюджету більш високого рівня до бюджету більш низького рівня і навпаки [9, 336].

В. Кравченко вважає, що трансферти – головний інструмент організації міжбюджетних взаємовідносин, проведення державної регіональної політики, а дотації, субсидії та субвенції є інструментами міжбюджетних відносин, які регулюють доходи місцевих бюджетів [10, 260].

З точки зору Т. Бондарук, міжбюджетні трансферти необхідно розглядати: 1) як систему фінансових відносин між державним і місцевими бюджетами різних рівнів, між місцевими бюджетами і господарюючими суб'єктами й домогосподарствами з приводу планування, формування, розподілу і використання певних бюджетних ресурсів та контролю за їх витрачанням; 2) як організаційно-правову форму мобілізації частини фінансових ресурсів одних рівнів у розпорядження бюджетів інших рівнів як за допомогою податкового розщеплення, так і прямого надання коштів [3, 147].

Міжбюджетні трансферти визначають також як кошти, що передають з одного бюджету до іншого у формі дотацій, субвенцій та в інших формах субсидій на підставі бюджетно-правового акта з метою збалансування та вирівнювання доходів і видатків бюджетів-отримувачів, а також для вико-

нання визначених законодавством програм і заходів [11, 207].

Чинне вітчизняне законодавство і, зокрема, Бюджетний кодекс України визначає міжбюджетні трансферти як кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого [1].

Варто зазначити, що у Бюджетному кодексі серед груп видатків бюджетів (стаття 82) окремо виділено такі, що хоча й призначені для забезпечення виконання функцій держави, проте можуть бути передані місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності. При цьому передача, делегування органам місцевого самоврядування права на здійснення таких видатків відбувається за умови надання їм фінансових ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України.

Таке законодавче розмежування досить точно відображає процеси вітчизняної практики функціонування міжбюджетних трансфертів, а також концептуальні, сутнісні властивості цього економічного феномену. Адже погляд на міжбюджетні трансферти як на платежі, покликані просто збалансувати місцеві бюджети та вирівняти міжрегіональні диспропорції, є звуженим трактуванням. Трансферти, головним чином дотація вирівнювання, виступають одним із джерел забезпечення фінансування делегованих із загальнодержавного рівня повноважень. Іншим джерелом є закріплені загальнодержавні ресурси. Подвійна модель взаємовідносин державного та місцевих бюджетів може бути побудована у різних пропорціях співвідношення першого і другого із зазначених джерел. Закріплення ширшого кола загальнодержавних ресурсів приводить до меншої залежності у трансфертах і навпаки.

Кожна зі складових має певні переваги та недоліки. Так, закріплення на стабільній основі податків і зборів або їх частин за місцевими бюджетами сприяє автономії, децентралізації та фінансовій незалежності регіонів, однак надає менші важелі центру для проведення загальнодержавної політики. Трансфертна складова дозволяє підтримувати державну цілісність, забезпечувати реалізацію фінансової політики держави, необхідний рівень централізації фінансових

та економічних процесів, проте одночасно посилює залежність регіонів від центру.

Тому можна стверджувати про позаекономічні властивості міжбюджетних трансфертів, що лежать у площині політико-владних та управлінських процесів. А міжбюджетні трансферти є феноменом, який має дуалістичну економічну та суспільно-політичну природу (рис. 1).

Так, економічна сутність міжбюджетних трансфертів полягає, головним чином, у



Рис. 1. Сутнісні властивості та функції міжбюджетних трансфертів

збалансуванні бюджетів усіх рівнів, вирівнюванні бюджетних диспропорцій між адміністративно-територіальними одиницями, фінансовому забезпеченні виконання власних і делегованих державних повноважень. Суспільно-політична сутність міжбюджетних трансфертів полягає у здатності здійснювати планомірний вплив на органи місцевої влади з метою забезпечення реалізації економічної та соціальної політики держави.

Вивчення сутності міжбюджетних трансфертів потребує розгляду функцій, які вони виконують. Потрібно враховувати єдність та ієрархічну підпорядкованість категорій і понять “державні фінанси”, “бюджет” і “міжбюджетні трансферти”. Оскільки ці поняття співвідносяться між собою як філософські категорії “загального” та “часткового”, можна припустити, що коло функцій міжбюджетних трансфертів перебуває в межах функцій категорій вищого рівня.

Один із найавторитетніших представників американської фінансової науки Р. Масгрейв, вивчаючи питання функцій державних фінансів, запропонував три-векторний підхід, розглядаючи бюджет як сукупність алокаційних, перерозподільчих та стабілізаційних програм [16, 5]. Відповідно до його поглядів, бюджет є сукупністю трьох складових - суббюджетів, що містять програми алокаційного, перерозподільчого та стабілізаційного призначення. Такий методологічний поділ досі лежить в основі наукового окреслення функцій бюджету та державних фінансів. Подібні погляди поділяють і окремі вітчизняні вчені, зокрема, В. Андрущенко, який вирізняє наступні функції бюджету: розподільчо-алокаційну, дистрибутивно-трансфертну, стабілізаційно-регламентуючу [2, 112].

У цьому контексті під перерозподільчою функцією розуміється переміщення бюджетних коштів між учасниками бюджетних відносин, коли одні з них отримують, а

інші втрачають частину вартості. Алокаційна функція полягає у здатності за рахунок формування бюджетних ресурсів створювати/постачати суспільні блага населенню, фактично виробляючи нову вартість при гіпотетичній можливості відсутності перерозподілу корисності між окремими учасниками. Останньою є функція регулювання соціально-економічних, а особливо макро-економічних процесів, яка іманентно є притаманною бюджетним інструментам.

Визначений концептуальний поділ вважаємо продуктивним і щодо пояснення сутності та функцій міжбюджетних трансфертів. Попри переважаюче традиційне трактування міжбюджетних трансфертів як платежів “чистого” перерозподілу – переміщення коштів між окремими учасниками бюджетних відносин з метою бюджетного вирівнювання, вони виконують і інші функції. Насамперед, оскільки переміщення між окремими регіонами має на меті забезпечити у суб’єкта-отримувача фінансове покриття делегованих повноважень, трансферти забезпечують виробництво суспільних благ на відповідній території. При цьому, суто теоретично, це можуть бути за обсягами саме “повернені” ресурси (попередньо сформовані на відповідній території), що виключає перерозподіл у міжтериторіальному аспекті. Отже, є підстави говорити про виконання міжбюджетними трансфертами алокаційної, або, інакше кажучи, “виробничої” функції, що полягає у фінансовому забезпеченні виконання власних і делегованих повноважень, і є джерелом фінансування виробництва суспільних благ на відповідній території.

Поряд із завданнями перерозподілу ресурсів між “бідними” та “багатими” у фінансовому значенні регіонами, а також забезпеченням алокації ресурсів з метою постачання суспільних благ на відповідних територіях, міжбюджетні трансферти виконують і регулюючу функцію – сприяння прискоренню розви-

тку окремих територій. Тобто ряд трансфертів (особливо це характерно для субвенцій) призначений не для перерозподілу ресурсів або ж виробництва суспільних чи локальних благ, а саме для впливу на економічний потенціал певного регіону.

Суспільно-політична сторона міжбюджетних трансфертів та їх здатність виступати важелем централізації, інструментом управлінського впливу дає змогу стверджувати про виконання ними також адміністративної функції. Забезпечення на локальному рівні постачання делегованих державою благ можна досягти з різним рівнем централізації бюджетних ресурсів – залишаючи частину загальнодержавних доходів, або у іншому випадку – шляхом надання трансфертів. Останні є засобом забезпечення цілісності країни, реалізації фінансової політики держави, яка втілюється через механізм надання міжбюджетних трансфертів (правила, умови, принципи). Оскільки це використовується з метою впливу суб'єктів вищого рівня на нижчі для досягнення не лише економічних, але й політичних, управлінських цілей, міжбюджетні трансферти виконують адміністративну функцію. Відповідно, міжбюджетні трансферти є засобом забезпечення цілісності країни, інструментом впливу на органи місцевої влади, гарантією надання суспільних послуг на однаковому рівні та визначеної якості.

Таким чином, здатність міжбюджетних трансфертів до конвергенції економічного та соціального розвитку держави проявляється через їхню економічну та суспільно-політичну складові. Виокремлення означених сутнісних властивостей повніше розкриває роль міжбюджетних трансфертів в економічній системі держави та обґрунтовує напрямки їх вдосконалення в контексті досягнення соціальних цілей, забезпечення повної реалізації заходів соціальної політики, підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Література

1. Бюджетний кодекс України: за станом на 26 жовтня 2014 р. / Верховна Рада України: від 08.07.2010 р. № 2456-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.
2. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в XX столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів): Монографія. – Львів: Каменяр, 2000. – 303 с.
3. Бондарук Т. Г. Ефективність трансфертної політики в системі міжбюджетних відносин // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 5 (83). – С. 146–153.
4. Бюджетна система: Підруч. / За ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К.: Центр учбової літератури; Тернопіль: Економічна думка, 2012. – 871 [1] с.
5. Фінансові інструменти конвергенції регіонального розвитку / І. М. Вахович, І. В. Ропотан, О. П. Чапук // Економічний форум. – 2014. – № 4. – С. 77–85 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ecfor_2014_4_15.pdf.
6. Грицюк Т. В. Бюджетное регулирование, макроэкономическая стабильность и экономический рост // Финансы и кредит. – 2003. – № 13 (127). – С. 14–26.
7. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: Монографія. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496 с.
8. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка та ін.; за ред. І. О. Луніної; НАН України; Ін-т екон. та прогноз. – К., 2009. – 283 с.
9. Економічний словник-довідник / За ред. С. В. Мочерного. – К.: Femina, 1995. – 368 с.
10. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України. – К.: Т-во "Знання": КОО, 1999. – 487 с.
11. Місцеві фінанси в Україні: Правове регулювання: Навч. посіб. / О. С. Близнюк, Н. Л. Губерська, О. А. Музика, Р. А. Усенко. – К.: Дакор: КНТ, 2007. – 316 с.

12. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій: Монографія / За ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль: Економічна думка, 2008. – 376 с.
13. Слухай С. В. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій: Монографія. – К.: Арттек, 2002. – 288 с.
14. Börs D. Zur Theorie des Finanzausgleichs, in Probleme des Finanzausgleichs I, Hrsg von W. Dreißig, Berlin: Duncker und Humblot / Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge. – 1978. – Bd. 96/1. – S. 45-133.
15. Breton A. Competitive Governments. An Economic Theory of Politics and Public Finance. – Cambridge: Cambridge University Press, 1996. – 385 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jstor.org/ discover/10.2307/40325829?uid=3739232&uid=2&uid=4&sid=2110249142977>.
16. Musgrave R. A. The Theory of Public Finance. – New York: McGRAW-HILL BOOK COMPANY, 1959. – 405 p.
17. Oates W. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. – 1999. – Vol. 37. – P. 1120-1149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://econweb.umd.edu/~oates/research/FiscalFederalism.pdf>.
18. Shoup C. S. Public Finance. – L.: Weidenfeld & Nikolson, 1969 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.barnesandnoble.com/w/public-finance-carl-s-shoup/1102736770?ean=9780932400024&isbn=9780932400024&itm=11&usri=carl%2bs%2bshoup>.