

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ В УКРАЇНІ

Висвітлено проблеми сучасної системи міжбюджетних відносин і проаналізовано основні бар'єри запровадження принципів бюджетного федералізму в Україні. Основна увага приділена обґрунтуванню нових підходів до оцінки фінансової спроможності регіонів на основі визначення їх фінансового потенціалу. Запропоновано можливі напрями вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні.

Ключові слова: *бюджетний федералізм, міжбюджетні відносини, вирівнювання бюджетів.*

У сучасних умовах розвитку соціально-економічних процесів, що відбуваються в Україні, питання бюджетного федералізму та можливих механізмів його імплементації є найбільш дискусійними і викликають жвавий інтерес, оскільки головною детермінантою бюджетного менеджменту (незалежно від форми державного устрою) є питання вертикальних і горизонтальних бюджетних відносин між державою та місцевими органами влади. На сьогодні вважають аксіомою твердження про те, що утвердження справжньої самостійності місцевих бюджетів має відповідати теоретичним засадам бюджетного федералізму, відповідно до яких домінуючим чинником ефективної діяльності органів місцевого самоврядування є забезпечення їх фінансової незалежності.

Актуальність тематики, пов'язаної з дослідженням бюджетного федералізму в Україні, зумовлена низкою обставин: 1) обмежений рівень доходів місцевих бюджетів. Йдеться про те, що функції, покладені на органи місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку країни, потребують суттєвого збільшення фінансових ресурсів; 2) недосконала структура доходів органів місцевого самоврядування; 3) відсутність прозорих і зрозумілих принципів побудови системи взаємовідносин між бюджетами різних рівнів, що позбавляє будь-якої можливості самостійно здійснювати бюджетне прогнозування; 4) необхідність розвитку таких інструментів бюджетного управління, які забезпечували б виконання соціально-економічної політики держави найбільш ефективним шляхом.

Різні аспекти проблеми розвитку бюджетного федералізму знайшли своє відображення в *низці праць* українських та зарубіжних дослідників. Так, основи теорії бюджетного федералізму закладені в роботах Р. Масгрейва, В. Оутса, Ч. Тібу, Дж. Бьюканена, Дж. Бренана, Дж. Стігліца, Е. Аткинсона, Р. Берда, Дж. Куліси та ін. Серед російських дослідників, котрі вивчають проблеми міжбюджетних взаємодій, слід виокремити Т. Грицю, О. Кузнєцову, Н. Голованову, Л. Якобсона, К. Багрутїна. Особливості міжбюджетних відносин в Україні найбільш ґрунтовно висвітлені в працях вітчизняних економістів І. Луніної, Ю. Пасічника, З. Варналія, О. Тищенка, К. Павлюк, В. Опарїна, В. Швеця та інших науковців [1–6].

Мета статті полягає в обґрунтуванні напрямів ефективного застосування принципів бюджетного федералізму в Україні при формуванні фінансових відносин "держава–регіони".

Аналіз проблем розвитку бюджетного федералізму в Україні та обґрунтування висновків про необхідність і доцільність застосування принципів бюджетного федералізму в нашій державі потребує насамперед з'ясування економічної суті цього поняття.

Проведене дослідження показало, що в економічній літературі не існує одностайної позиції в підходах до розуміння поняття "бюджетний федералізм". Так, західні дослідники (П. Расел, У. Оутс, К. Шоуп) визначають бюджетний (фіскальний) федералізм як "трансферт багатства шляхом зрівняльних платежів від тих провінцій, "хто має", до тих, "хто потребує допомоги", з метою перерозподілу доходів для забезпечення прийнятних рівнів надання суспільних послуг за більш-менш припустимих умов оподаткування, при цьому наголошують на позиції раціонального розподілу функцій між центральними і місцевими органами влади, виділяючи лише функції вертикального фінансового вирівнювання [6]. Російські вчені бюджетний федералізм розглядають як систему податково-бюджетних відносин органів влади різних ієрархічних рівнів на всіх стадіях бюджетного процесу [9].

Досліджуючи суть бюджетного федералізму, вітчизняні дослідники наголошують, що розподіл коштів бюджету між різними рівнями влади і відповідне ресурсне забезпечення має бути оптимальним, а витрачання коштів – максимально ефективним [3].

Автори поділяють думку науковців, котрі бюджетний федералізм розуміють як законодавчо зафіксований розподіл функціональних повноважень та відповідальності структур різних рівнів влади з паритетним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між ними на засадах державної соціально-економічної і політичної доцільності, соціальної етики, міжрегіональної та суспільної солідарності [7]. Загалом бюджетний федералізм – це система взаємовідносин між бюджетами різних рівнів, яка має забезпечувати соціально-економічну ефективність, територіальну справедливість та політичну стабільність і базуватися на таких принципах:

- автономії – закріплення власних джерел доходів на кожному рівні влади з можливістю визначення напрямів їх використання;
- недопущення вилучень до бюджетів вищого рівня додаткових доходів і невикористаних чи додатково отриманих джерел доходу;
- відшкодування видатків, що виникли внаслідок рішень, які було прийнято органами влади та управління вищого рівня;
- чітке розмежування видаткових повноважень між державними і місцевими органами влади та управління і бюджетної відповідальності (зокрема, відповідальності за фінансове забезпечення завдань і функцій бюджетними коштами, акумульованими відповідним бюджетом);
- консенсус між різними рівнями влади та управління з питань бюджетно-податкової політики.

Залежно від ступеня централізації державного управління (самостійності органів місцевого самоврядування) всі існуючі моделі міжбюджетних відносин прийнято поділяти на централізовані, децентралізовані та змішані (кооперативні) [8]. Централізовані моделі характеризуються найвищим ступенем централізації управління, тотальним контролем за бюджетами нижчих рівнів, максимальним обмеженням самостійності органів місцевого самоврядування, усунення диференціації регіонального розвитку через систему бюджетних трансфертів. Децентралізовані моделі характерні для країн із ринковою економікою та фінансовою самостійністю регіональних органів влади, сприяють рівномірному розвитку регіонів. Основна перевага цього типу моделі – незалежність регіонів від "центру" і мінімум перерозподільних процесів у бюджетній

системі. Змішані моделі взаємовідносин – це певний симбіоз складових централізованої та децентралізованої моделей, який передбачає бюджетне вирівнювання територій, посилення контролю з боку "центру" та обмеження фінансової самостійності "регіонів".

Враховуючи зарубіжний досвід, національні особливості та закріплені у Конституції України державний устрій, доцільна побудова міжбюджетних відносин на основі бюджетного унітаризму у поєднанні з елементами децентралізації, відповідно до якої розширюються бюджетні права органів місцевої влади та підвищується питома вага місцевих бюджетів у загальній структурі державних видатків.

Дослідження, здійснені в Інституті регіональних досліджень НАН України, показали, що визнання доцільності використання принципів бюджетного федералізму в побудові економічних відносин між державою і регіонами з метою підвищення ефективності функціонування останніх має здебільшого теоретичний характер і не знаходить реалізації в практиці господарювання. В результаті більшість вітчизняних регіонів залишається дотаційною, тобто не здатна забезпечувати соціально-економічний розвиток територій, що входять до їх складу. Проблему дотаційності вітчизняних регіонів не вдалось вирішити, незважаючи на багаточисельні спроби урядових структур. Більше того, частка дотаційних місцевих бюджетів має чітку тенденцію до зростання. Зокрема, якщо у 2002 р. дотаційні місцеві бюджети становили 87% в їх загальній кількості, то у 2009 р. – 94,6%. За період з 2010 р. і до теперішнього часу ситуація на краще не змінюється. Аналіз причин, які суперечать прийнятій на державному рівні економічній політиці розвитку регіонів на основі закріплення принципів бюджетного федералізму та посилення ролі місцевого самоврядування у використанні фінансових ресурсів, створених суб'єктами господарювання і населенням на територіях, що перебувають у їхньому підпорядкуванні, дав змогу зробити такі висновки:

1. Основні причини дотаційності вітчизняних регіонів перебувають у площині формування фінансових відносин між державою і регіонами. Наведена в табл. 1 інформація свідчить про те, що доходи місцевих бюджетів (без трансфертів) у % до ВВП становлять менше 10% і мають тенденцію до зниження. Ця величина є значно нижчою, ніж у зарубіжних країнах, де принципи самоврядування реалізуються на практиці. При позитивних темпах зростання доходів місцевих бюджетів їх обсяги є недостатніми для реалізації функцій самоуправління розвитком регіонів.

2. Частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів становить понад 45% і має чітку тенденцію до зростання. Збільшення величини трансфертів у доходах місцевих бюджетів теж свідчить про зростання залежності місцевих органів влади від розподілу державного бюджету на міжрегіональному рівні, що в принципі суперечить цілям бюджетного федералізму, які передбачають зниження такої залежності та підвищення самостійності місцевих органів влади щодо формування і використання створених у регіонах ресурсів.

3. Дослідження функціонування регіональних економічних систем в Україні яскраво засвідчило наявність деструктивних тенденцій у господарських комплексах регіонів, вичерпання потенціалу екстенсивного розвитку, поширення утриманських настроїв на фоні неефективності державних механізмів подолання відсталості територій.

Яскравим виявом диспропорційності територіального розвитку України є суттєві відмінності у показниках ВРП на одну особу [10]. Так, якщо у 2006 р. співвідношення між максимальним (Донецька область) і мінімальним значенням (Чернівецька область) ВРП на одну особу (не враховуючи м. Київ і м. Севастополь) становило 2,78 разу, то у 2009 р. це співвідношення дорівнювало 2,46 разу. У 2006 р. ВРП на одну особу

лише у 5 регіонах (Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Київська та Полтавська обл.) перевищував середній показник по країні, проте у 2009 р. до лідерів за цим показником додалися Одеська та Харківська області. До категорії депресивних регіонів за критерієм середнього обсягу ВРП на одну особу в 2009 р. слід віднести: Чернівецьку, Тернопільську, Закарпатську області.

Таблиця 1

**Показники формування доходів бюджетів місцевого
самоврядування за 2002–2010 рр.***

Показник	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	27,41	28,17	26,51	30,4	31,57	30,51	31,36	31,6	29,0
Доходи місцевих бюджетів, усього, млрд. грн.	28,247	34,277	42,974	53,663	74,011	103,005	133,103	133,2	158,3
Темпи зростання обсягів місцевих бюджетів, %	–	121,3	125,4	124,9	137,9	139,2	129,2	100,07	118,84
Доходи місцевих бюджетів (без трансфертів), % до ВВП	8,60	8,45	7,58	6,86	7,33	8,10	7,78	7,78	7,41
Частка доходів місцевих бюджетів (без трансфертів), у доходах зведеного бюджету, %	31,361	29,989	28,587	22,582	23,200	26,530	24,803	24,6	25,6
Частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %	31,22	34,13	42,47	43,53	46,14	45,49	44,26	46,7	49,1

Примітка. Складено за даними Державної служби статистики України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua> [10].

Намагання уряду вирішити проблему на основі застосування інструментів бюджетного вирівнювання шляхом надання дотацій, субвенцій, бюджетних позик не дали позитивних результатів, а навпаки, як показали дослідження, частка доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у доходах зведеного бюджету має чітку тенденцію до зниження, а отже, фінансова залежність місцевих органів влади від державного бюджету зростає, що суперечить проголошеним на державному рівні принципам бюджетного федералізму і розвитку системи місцевого самоврядування.

4. Методи бюджетного вирівнювання, які застосовуються в Україні, не вирішують проблеми дотаційності регіонів, а навпаки, підвищують їх залежність від державного бюджету.

Отже, існує необхідність кардинально змінити важелі впливу держави на формування місцевих бюджетів, замінивши інструменти бюджетного вирівнювання на бюджетне регулювання шляхом поступової передачі у законодавчому порядку місцевим бюджетам окремих загальнодержавних доходів або їх частин, що забезпечить зменшення рівня централізації бюджетних коштів у державному бюджеті.

5. Чинні законодавчі акти, які на даний час регулюють і встановлюють вимоги до формування державної регіональної політики (Указ Президента України "Про концепцію

державної регіональної політики" (2001 р.), Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики" (2001 р.), Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" (2005 р.), Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (2005 р.), Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року, затверджена Постановою КМУ (№ 1001 від 21.07.2006 р.), та інші), приймалися у різний час, на різних концептуальних засадах є неузгодженими між собою, а тому не вирішують проблемні питання розвитку регіонів. Навіть з прийняттям таких важливих для національної економіки законодавчих документів, як Бюджетний та Податковий кодекси, низка проблем, пов'язаних із закріпленням прав, обов'язків, функцій та відповідальності регіональних органів влади за повноту і ефективність використання фінансових ресурсів, створених суб'єктами господарювання, розташованих на їх територіях, залишається не вирішеною. Зокрема, донині в Україні не діють принципи бюджетного федералізму, що передбачають:

- розмежування на законодавчій основі повноважень і функцій в управлінні фінансовими ресурсами між державними і регіональними органами влади;
- адекватність ступеня відповідальності місцевих і державних органів влади за ефективність використання фінансових ресурсів держави, обґрунтованість прийнятих ними рішень.

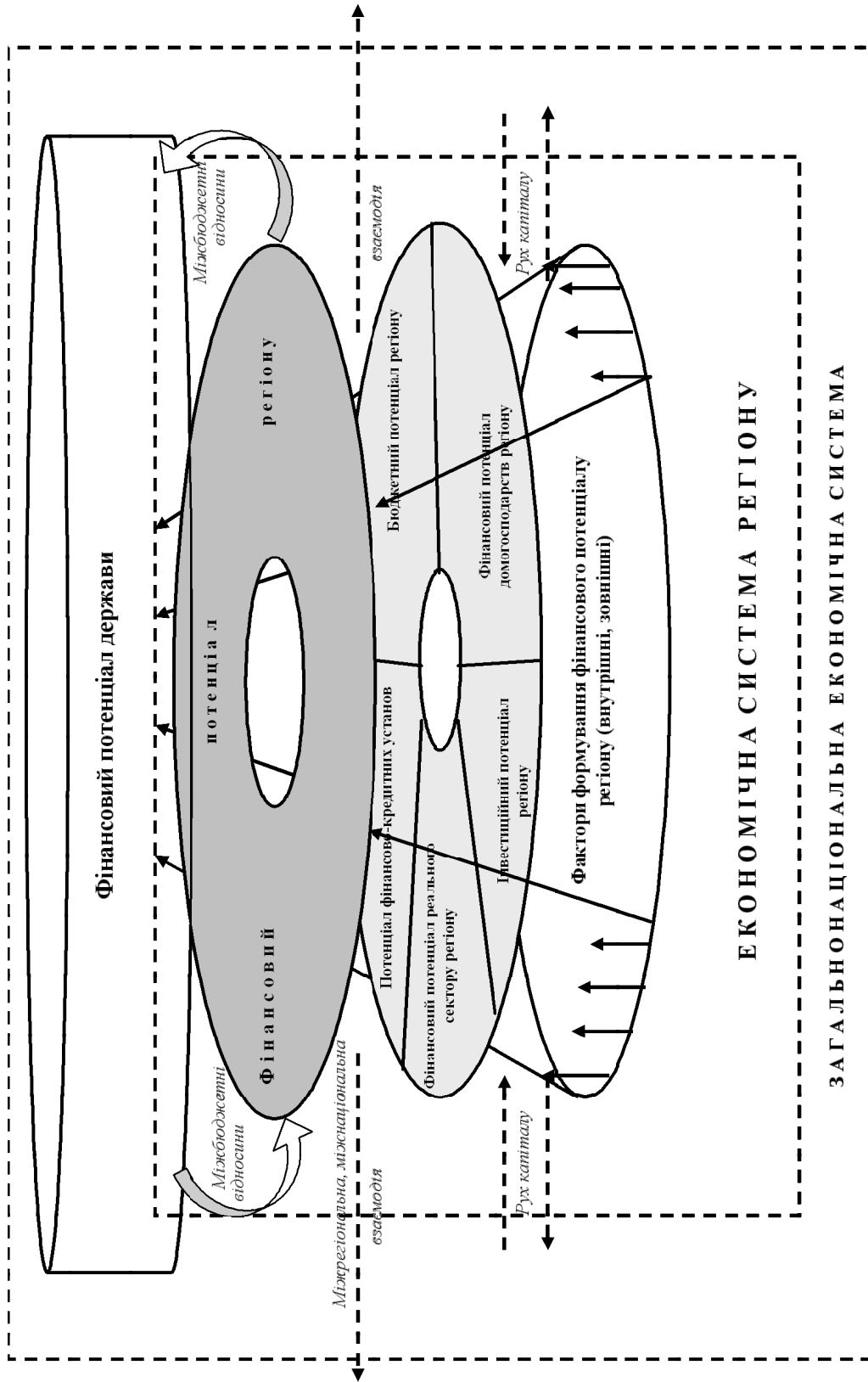
Основними бар'єрами, які гальмують розвиток бюджетного федералізму в Україні, є: відсутність механізмів стимулювання місцевих органів влади за реалізацію ефективних управлінських рішень у напрямках зниження рівня тінізації економіки в регіонах, підвищення зайнятості і добробуту населення за рахунок раціонального використання місцевих ресурсів, впровадження нових інноваційних технологій.

Проведені дослідження дають змогу констатувати, що існуюча система управління фінансовими відносинами між державою і регіонами не здатна успішно вирішувати проблеми регіонального розвитку та подолати дотаційність більшості регіонів. Для розв'язання виявлених у ході досліджень проблемних питань, пов'язаних з формуванням фінансових відносин "держава-регіони", потрібні нові методологічні підходи до їх побудови, основою яких, на думку авторів, мають бути такі положення:

1. Кожен регіон країни є унікальним за своїми природними ресурсами, географічно-кліматичними умовами, складом виробничо-господарських структур, станом і темпами їх розвитку. Отже, правомірною є постановка питання про необхідність індивідуального підходу до формування стратегії соціально-економічного розвитку кожного регіону з врахуванням його реальних і потенційних фінансових можливостей.

2. За територіальною ознакою більшість регіонів України є більшими від багатьох європейських держав, але суттєво відрізняються від них за показниками, що характеризують ступінь їх самостійності у формуванні і виборі напрямів соціально-економічного розвитку. Це свідчить про те, що необхідно підвищити економічний статус регіонів України в забезпеченні соціально-економічного розвитку національної економіки, враховуючи індивідуальні особливості та можливості кожного з них.

3. Згідно з теорією бюджетного федералізму основними показниками, що характеризують здатність регіонів до саморозвитку, є: наявність, достатність і ефективність використання основних фінансових джерел, створених у регіонах. Отже, концепція держави щодо розвитку регіонів України на принципах бюджетного федералізму має орієнтуватись на визначенні їхнього фінансового потенціалу та створенні умов для його ефективного використання. Загальне уявлення про роль, місце і структуру фінансового потенціалу регіону в національній економіці (рис. 1) дає



ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНА ЕКОНОМІЧНА СИСТЕМА
Рис. 1. Структурна схема фінансового потенціалу регіону

можливість сформулювати такі головні напрями побудови фінансових відносин "держава-регіони" на принципах бюджетного федералізму, взявши за основу розподільчих відносин такі критерії, як фінансовий потенціал і фінансова достатність регіонів до забезпечення соціально-економічного розвитку. Фінансовий потенціал регіону є невід'ємною складовою фінансового потенціалу держави. Сукупність фінансових потенціалів усіх регіонів країни формує фінансовий потенціал держави. Однак у межах окремих регіонів існують суттєві розбіжності між обсягами створеного і використаного потенціалу. В Україні, як підтвердили дослідження, розвинуті регіони і великі міста значною мірою використовують фінансовий потенціал, створений у дотаційних регіонах, що знижує можливості ефективного розвитку останніх.

Для обґрунтування стратегічних напрямів розвитку регіонів доцільно визначати прогнозу величину їх фінансового потенціалу, яка є сумарною величиною загального обсягу фінансових ресурсів, що перебувають визначений період у розпорядженні місцевих органів влади, та виявлених фінансових резервів, які можуть бути використаними для забезпечення розвитку регіонів у перспективі.

Важливими видами фінансових резервів регіонів, які на теперішній час не мають чітких механізмів реалізації, але в практиці господарювання набувають дедалі більшої ваги, є такі: доходи органів місцевої влади, територіальних громад від приватизації майна, що їм належить; надання послуг населенню і суб'єктам господарювання на платній основі; надходження від оренди комунальної власності; доходи від фінансових операцій з капіталом тощо. Стимулювання місцевих органів влади з боку держави за активізацію їх діяльності в зазначених напрямках може змінити ситуацію в багатьох регіонах, залучивши у виробничо-господарський обіг регіонів нові фінансові ресурси.

Таким чином, удосконалення міжбюджетних відносин є однією з важливих проблем, вирішення якої впливає як на добробут кожного громадянина зокрема, так і на розвиток економіки регіонів загалом. Тому забезпечення умов ефективного функціонування бюджетного федералізму в Україні – завдання дуже важливе і для удосконалення моделі міжбюджетних відносин у державі, і для формування реальної фінансової спроможності місцевого самоврядування.

Викладений вище підхід до визначення і оцінки можливостей розвитку регіонів спрямований на активний пошук фінансових ресурсів для забезпечення стратегічних і поточних цілей соціально-економічного розвитку регіонів. Його реалізація потребує внесення змін у чинні системи обліку і оцінки діяльності місцевих органів влади відповідно до реальних і потенційних можливостей, повноти і ефективності використання фінансового потенціалу кожного конкретного регіону.

Література

1. Годин А. М. *Бюджет и бюджетная система Российской Федерации : уч. пособ.* / А. М. Годин, И. В. Подпорина. – М. : Изд. дом «Дашков и Ко», 2001. – 272 с.
2. Грицюк Т. В. *О некоторых концептуальных представлениях о бюджетном федерализме* / Т. В. Грицюк // *Финансы и кредит*. – 2003. – № 15. – С. 25–37.
3. *Бюджетный менеджмент : підруч.* / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
4. Луніна І. О. *Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : моногр.* / І. О. Луніна. – К. : Наук. думка, 2006. – 432 с.
5. Швець В. Я. *Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин* / В. Я. Швець // *Фінанси України*. – 2005. – № 3. – С. 23–31.

6. Oates W. E. *Of the evolution of fiscal federalism: theory and institutions* / W. E. Oates // *National Tax Journal*. – 2008. – Vol. 61. – June. – P. 313–334.
7. Балацький Є. О. Особливості бюджетного федералізму деяких країн світу / Є. О. Балацький // *Вісник Української академії банківської справи*. – 2009. – № 2.
8. Иванов В. В. Типологии межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма / В. В. Иванов // *Вестник МГТУ*. – 2010. – Т. 13, № 1. – С. 5–14.
9. Христенко В. Б. *Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы* / В. Б. Христенко. – М. : Дело, 2002. – 608 с.
10. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Редакція отримала матеріал 23 грудня 2011 р.