

Валентина Антоненко
(Покровськ, Україна)
Секція, підсекція **Економіка**
(Фінансові відносини)

МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Проблема міжбюджетних відносин для України є однією з найбільш актуальних і сучасно значущих в контексті реформування бюджетної системи держави та проведення так званої децентралізації. Актуальність цієї проблеми та напрямки її вирішення привертають увагу вчених, політиків, урядовців. Цією тематикою переймалися такі науковці, як: Л. М. Бабич, С. А. Буковинський, Л.°Ю. Бурдюх, В. М. Василенко, Л. Василенко, О. Д. Василик, О.°П.°Гетманець, Т. І. Гладка, І. В. Гнидюк, Ю. І. Гороховська, М.°Добровінський, Н. П. Дребот, І. О. Дребот, М. В. Ігнатишин, О.°П.°Кириленко, В. І. Козак, Д. В. Коробцова, Л. В. Лисяк, І. О. Луніна, І.°О.°Лютий, В. В. Онищенко, В. М. Опарін, В. О. Остапчук, К. В. Павлюк, Ю.°Пасічник, І.°Б.°Семеген, В. М. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій та інші.

Активно досліджується бюджетна децентралізація в контексті бюджетної реформи, наприклад в роботах [1; 2; 3]. Досить влучно й змістовно дають визначення процесу децентралізації Л. Василенко і М. Добровінський, які розуміють її «як процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним і місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту виконання на місцях у частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій» [4, с. 124].

Науковці, між іншим, переймаються дослідженням кваліфікаційних елементів сучасної української децентралізації. Деякі вчені розрізняють два типи децентралізації: адміністративний (бюрократичний) і демократичний, причому адміністративна тлумачиться як розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які діють до певної міри незалежно від центральної

влади, а демократична – передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними місцевим населенням [5]. Вважаємо, що не варто робити намагання хоч якось протиставляти ці два процеси децентралізації, а, навпаки, – ці напрямки децентралізації мають бути поєднуваними в єдиний системний блок реформ у галузі децентралізації міжбюджетних відносин в Україні. Саме поєднання цих паралельно здійснюваних процесів може забезпечити синергетичний (системний) ефект.

Доречно навести більш поширену класифікацію наукових позицій щодо децентралізації, яка дається професором І. О. Дроботом у його роботі [6]. На його думку, в науці щодо цього питання наразі сформувалися наступні підходи: політико-правовий, організаційно-правовий, фінансовий, адміністративно-територіальний, в аспекті узагальнення зарубіжного досвіду, в площині понять і категорій. Безумовно, такий науковий підхід до проведення досліджень, як деталізація (розчленування), має сенс. Але він приносить ефект тільки за умови подальшого (після детального поділу на складники) поєднання усіх складових в єдину систему. З поділом децентралізації на її підвиди виникає ризик втрати сутнісного її наповнення, тобто, образно кажучи, може статися хибна річ, як у відомій байці про лебедя, рака і щуку. Знову ж-таки, маємо наголосити на тому, що ці сторони децентралізації суттєво пов'язані між собою, та тільки в системному зв'язку між різними спеціальними заходами можна забезпечити бажаний результат децентралізаційної реформи. Але науковці, що зосереджуються тільки на одному, близькому для них, аспекті децентралізації, не доводять свої висновки до накреслення впливу цього аспекту на інші напрямки децентралізації.

Загалом реформування міжбюджетних відносин має відбуватися з урахуванням певних вимог та принципів: субсидіарності; забезпечення наповнення місцевих бюджетів за рахунок власних надходжень; бюджетного унітаризму з певними елементами децентралізації; розмежування прав та обов'язків щодо використання коштів та забезпечення контролю за їх використанням;

недопущення бюджетної заборгованості; вирівнювання податкоспроможності бюджетів; обмеження сум боргу і запозичень державного та місцевого бюджетів тощо [7]. Зауважимо, що деякі з вказаних принципів суперечать один одному, наприклад: по-перше, наповнення місцевих бюджетів за рахунок власних надходжень та вирівнювання податкоспроможності бюджетів, тому що податкові надходження місцевих бюджетів є досить різними у різних місцевих бюджетах, тоді їх вирівнювання є досить проблематичним; по-друге, субсидіарності та недопущення бюджетної заборгованості, бо фінансове забезпечення субсидіарності передбачає наявність трансфертів до місцевих бюджетів, що, на жаль, відбувається не без затримок, а, отже, призводить до виникнення тої самої бюджетної заборгованості.

В своїй роботі М. В. Ігнатишин, Л. Ю. Бурдюх вказують, що: «Найважливішим та найефективнішим методом бюджетного регулювання виступають міжбюджетні трансферти» [8, с. 135]. Це, безумовно, на перший погляд, може виглядати як якесь досягнення у сфері міжбюджетних відносин. Але насправді акцент саме на міжбюджетні трансферти є не чим іншим як офіційне визнання фінансової залежності регіонів від центру. Тому, ці автори, можна сказати, дещо суперечать самі собі, коли пишуть, що ефективність міжбюджетних відносин має забезпечуватися чітким розмежуванням дохідних і видаткових повноважень, а кожен рівень влади повинен мати достатні джерела доходів для реалізації покладених на них функцій [8, с. 137]. В інших публікаціях теза про недосконалість міжбюджетних відносин в Україні та залежність органів місцевої влади від центральної сформульована більш конкретно і сміливіше: сучасна ситуація у сфері фінансового забезпечення регіонального розвитку доводить, що фінансова міцність органів місцевого самоврядування значною мірою залишається декларативною [9; 10]. Л. А. Костирко і Н. Ю. Велентейчик в своїй монографії, оцінюючи ефективність міжбюджетних трансфертів за власно ними розробленою методикою, вказують, що місцеві бюджети, які є найбільш фінансово забезпеченими за підсумками зарахування до їх бюджетів податкових та неподаткових надходжень, після розподілу трансфертів можуть

виявитися серед найменш фінансово забезпечених за рівнем бюджетних доходів на душу населення. Такі зміни мають яскраво виражений дестимулюючий характер [11, с. 184]. На нашу думку, цей висновок є абсолютно правильним і таким, що принципово відповідає дійсності.

Дійсно, в Україні наразі об'єктивно існує проблема горизонтального вирівнювання різних місцевих бюджетів: в деяких з них їх доходи не покривають їх видатки, тому й виникає потреба в досліджуваних трансфертах. Разом з тим, в більш активних регіонах їх місцеві бюджети мають більший податковий потенціал, і відповідно – більші фінансові спроможності. Трансферти, хоча вони й здійснюються через бюджети вищого рівня, але по суті спрямовують фінансові кошти від активних до пасивних громад.

До речі, це закріплено в Бюджетному кодексі і відповідає конституційному принципу рівності громадян. Як вказується в п. 2 ст. 94 Бюджетного кодексу, «фінансовий норматив бюджетної забезпеченості визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів гарантованих послуг» [12]. Тож нормативне бюджетне забезпечення для окремих територіальних громад залежить більшою мірою (якщо не повністю) від чисельності чи споживачів державних послуг у тої чи іншої громади, і в принципі не враховує податкоспроможність чи фінансову активність територіальних громад.

Нерівність у розподілі по регіонах країни державних доходів та вимоги щодо забезпечення соціальних стандартів та інших гарантованих державою фінансових зобов'язань дещо обумовлює проблему фінансової конфліктності між різними адміністративно-територіальними утвореннями в країні. Про цю проблему, між іншим, також йдеться в науковій доповіді ДУ Інституту економіки та прогнозування НАН України [13].

Не вдаючись до конкретних співвідношень між фінансуванням різних місцевих бюджетів (хоча б заради того, щоб не акцентувати зайву увагу на фінансовій

регіональній конфліктності в країні), цю фінансову конфліктність покажемо на умовному прикладі (рис. 1).

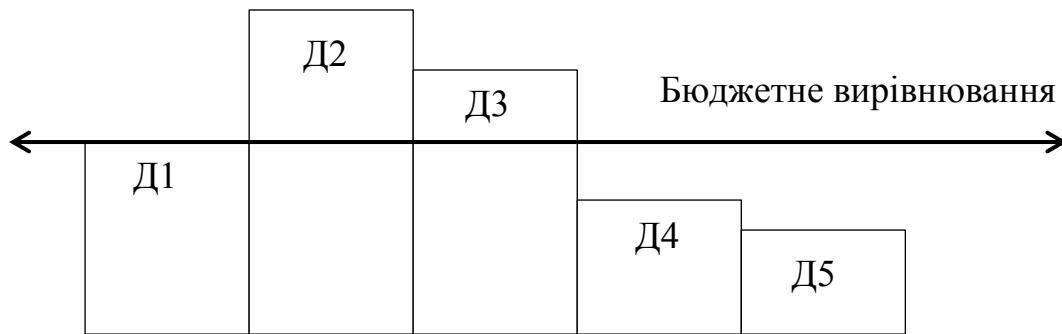


Рисунок 1 – Фінансова конфліктність бюджетних трансфертів

На цьому рисунку горизонтальною лінією показано рівень нормативного, гарантованого державою, бюджетного забезпечення територіальних громад (бюджетне вирівнювання). а Д1 і т. д. – являють собою власні доходи відповідних місцевих бюджетів. Якщо власні доходи (Д2 і Д3) перевищують рівень фінансових потреб цих громад для фінансування державних гарантій, то є можливість у їх розвитку та покращенні їх благополуччя, але найчастіше фінансовий надлишок вилучається у них задля бюджетного вирівнювання різних територіальних громад. Для інших бюджетів їх власні доходи Д4, Д5 не достатні для забезпечення державних гарантій, тому їх дефіцит покривається саме від надлишку з перших двох бюджетів. Бюджетна справедливість в повному її розумінні має місце тільки для бюджету, де відсутні трансферти (тобто доходи (Д1) залишаються в розпорядженні тої громади, яка їх заробляє). Отже, бюджетні трансферти є вимушеним елементом бюджетної системи, що призначені забезпечувати бажані вирівнювання, субсидіарність, нарешті – і цілісність бюджетної системи. Але трансферти мають і негативні наслідки – вони призводять до певної несправедливості щодо поділу бюджетних коштів, коли їх частка вилучається з бюджетів активно працюючих громад та спрямовується в бюджети менш фінансово забезпечених територій. А це може викликати непорозуміння, невдоволення й різного роду проблеми щодо формування справедливості в міжбюджетних відносинах.

Тому в процесі децентралізаційного реформування міжбюджетних відносин конче необхідно звернути увагу на повільне усунення фінансової конфліктності територіальних громад та посилення ролі закріплених доходів за місцевими бюджетами. Як вказує фахівець з цієї проблеми, нова система бюджетного регулювання покликана створити стимули для місцевого самоврядування більше заробляти та розраховувати на власні фінансові ресурси [14].

Література:

1. Козак В. І. Аналіз наукового доробку у визначенні децентралізації як явища [Електронний ресурс] / В. І. Козак // Державне будівництво, 2017. – № 1. Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/1/04.pdf>
2. Гнидюк І. В. Децентралізація в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / І. В. Гнидюк, Ю. І. Гороховська // Молодий вчений, 2015. – № 5 (20). Част. 1. – С. 108-111.
3. Дребот Н. П. Реформа децентралізації в Україні: поточний стан та перспективи розвитку / Н. П. Дребот, І. Б. Семеген // Наук. вісник НЛТУ України, 2019, т. 29, № 4. С. 24-27. DOI: <https://doi.org/10.15421/40290404>
4. Василенко Л. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування / Л. Василенко, М. Добровінський // Адміністративне право і процес, 2017. – № 3. – С. 123-126.
5. Гладка Т. І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності [Електронний ресурс] / Т. І. Гладка. – Режим доступу: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/12_2015/10.pdf
6. Дребот І. О. Децентралізація державного управління: понятійно-термінологічний аспект [Електронний ресурс] / І. О. Дребот // Публічне адміністрування: теорія та практики, 2016. – Вип. 2 (16). – С. 123-126.
7. Гетманець О. П. Принципи бюджетного права України : монографія / О. П. Гетманець, Д. В. Коробцова. – Х. : Харківський націон. ун-т внутрішніх справ, 2017. – 268 с.

8. Ігнатишин М. В. Міжбюджетні трансферти як ефективний метод бюджетного регулювання / М. В. Ігнатишин, Л. Ю. Бурдюх // Наук. вісник Мукачівського держ. ун-ту, Серія Економіка, 2018. – Вип. 2 (10). – С. 134-139.
9. Ігнатишин М. В. Міжбюджетні трансферти як інструмент вирівнювання бюджетів України / М. В. Ігнатишин, В. М. Василенко // Наук. вісник Мукачівського держ. ун-ту. – Карпатська вежа, 2016. – № 21 (16). – С. 157-169.
10. Остапчук В. О. Перспективи фінансової децентралізації в Україні: нормативно-правовий аспект / В. О. Остапчук // Економіка і суспільство, Мукачівський держ. ун-т, 2018. – Вип. 15. – С. 720-726.
11. Костирко Л. А. Механізм регулювання міжбюджетних відносин в Україні: пріоритети, інструменти, перспективи: монографія / Л. А. Костирко, Н.°Ю.°Велентейчик. – Сєвєродонецьк: вид-во СНУ ім. В. Даля, 2016. – 280 с.
12. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (із змінами і доповн.) : за станом на 27.02.2020р. / Верховна Рада України : Офіц. вид. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n2896>
13. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наукова доповідь / за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». – К., 2016. – 70 с. – Режим доступу: <http://ief.org.ua/docs/sr/292.pdf>
14. Онищенко В. В. Особливості бюджетної децентралізації в Україні: теоретичний аспект / В. В. Онищенко // Наук. вісник Ужгородського націон. ун-ту. Серія Міжнародні економічні відносини та світове господарство, 2017. – Вип. 12, Част. 2. – С. 45-50.

Антоненко Валентина Миколаївна,

+380504288457, valentyna.antonenko@donntu.edu.ua

ДВНЗ «ДонНТУ», доцент, к. е. н.