

7. Лютий І.О. Теоретико – методологічні засади бюджетної політики держави [текст] / І.О. Лютий //Фінанси України. – 2009. – №12. – С.13 – 19.

8. Зимовець В.В. Державна фінансова політика економічного розвитку [Текст]: [монографія] / Зимовець В.В.; НАН України; Ін-т екон. та прогноз. – К, 2010. – 356 с.

9. Taking Stock. A Progress Report on Fiscal Adjustment [Електронний ресурс] / Fiscal monitor. International Monetary Fund [сайт]. –

October 2012. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/02/fmindex.htm>. – Назва з екрана.

10. Налоговая политика и пути выхода из кризиса [Електронний ресурс] / [Адигамова Ф.Ф., Анищенко А.В., Болдинова Е.С. и др.]; под ред. д.е.н., проф. Д.Г. Черника. – М., 2009. – 320 с. – Режим доступу: <http://www.palata-nk.ru/php/content.php?id=1941>. – Назва з екрана.

Стаття надійшла до редакції 15.03.13

А. Дышлева, асп.
КНУ імені Тараса Шевченка, Київ

БАЛАНСИРОВАНИЕ БЮДЖЕТА

В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКРИЗИСНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Исследован зарубежный опыт балансирования бюджета в условиях кризиса. Проанализированы научные подходы к обеспечению бюджетной сбалансированности. Представлены предложения относительно реализации антикризисных мер бюджетно-налоговой политики в Украине.

Ключевые слова: дефицит бюджета, антикризисные меры бюджетно-налоговой политики, консолидация бюджетов, антикризисная бюджетно-налоговая политика в краткосрочном периоде, антикризисная бюджетно-налоговая политика в долгосрочном периоде.

A. Dyshleva, post graduate student
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

THE NATIONAL BUDGET BALANCING IN THE CONTEXT OF GOVERNMENTAL ANTIRECESSIONARY POLICY

The paper considers international experience of balancing national budget under crisis conditions. Scientific approaches to achieving fiscal balance are examined. Some proposals are put forward to undertake anti-crisis activities as to fiscal policy in Ukraine.

Keywords: fiscal deficit, antirecessionary fiscal measures, fiscal consolidation, antirecessionary fiscal policy in a short term, antirecessionary fiscal policy in a long term.

УДК 331.15

А. Козенко, асп.
КНУ імені Тараса Шевченка, Київ

ЕТАПИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ВЕРТИКАЛЬНОГО ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ В УКРАЇНІ

В статті проаналізовано проблематику формування і розвитку вертикального фінансового вирівнювання в контексті процесів, що розпочалися після набуття Україною суверенітету. Виявлено основні етапи і тенденції розвитку вертикального фінансового вирівнювання в Україні. З урахуванням цього сформульовано пропозиції щодо основних шляхів подальшого реформування системи вертикального фінансового вирівнювання в Україні в контексті переходу її до ринкової економіки, узгодження бюджетного законодавства країни із законодавством про організацію виконавчої влади і місцевого самоврядування та іншими законами, що визначають їх функції.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, вертикальне фінансове вирівнювання, місцеві бюджети.

Постановка проблеми. Після здобуття Україною незалежності перед владою України постало чимало завдань серед яких було завдання сформувати та систему міжбюджетних відносин в Україні. Ці відносини відіграють значну роль у соціально-економічній політиці України, її державній та регіональній політиці, вплинули на характер відносин центру і регіонів.

Протягом 1900-х рр. в Україні почала формуватися система вертикального фінансового вирівнювання, яка пройшла декілька етапів за яких нагромадились серйозні проблеми, які потребують розв'язання як в теоретичному, так і практичному плані. Виникли суперечності між функціями, сферами відповідальності місцевих органів влади і фінансовими можливостями їх реалізації. Це розбалансувало бюджетну систему країни, обумовило потребу її реформування і, зокрема, реформування системи вертикального вирівнювання. Саме тому необхідно проаналізувати етапи розвитку системи вертикального вирівнювання, виявити помилки та на цій основі розробити пропозиції для розв'язання даних проблем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Становлення та розвиток системи вертикального фінансового вирівнювання у своїх працях досліджували такі вітчизняні науковці як Волохова І.С., Луніна І. О., Слухай С.В., Зайчикова В.В., Заброцька О.В., Шишко О.В. та ін.

Невирішені частини загальної проблеми. Формування механізму вертикального фінансового вирівнювання по суті пов'язане з реалізацією закономірностей розвитку бюджетної системи і різним поєднанням прин-

ципів централізму і децентралізму в організації структурних взаємозв'язків різних рівнів влади. Але аналіз наукової літератури свідчить, що не було спроб дослідити систему вертикального фінансового вирівнювання в Україні в контексті її розвитку з набуттям Україною незалежності. При цьому складність оптимізації цих організаційних начал у будь-якій державі пов'язана з відсутністю адекватної теоретичної моделі вертикального фінансового вирівнювання як в плані формування доходної бази органів місцевої влади, так і адекватного розподілу їх витратних зобов'язань, що обмежують реалізацію функцій держави і органів місцевого самоврядування. Зрештою це загострює фінансові проблеми і дестабілізує розвиток національної господарської системи в умовах економічного підйому і віддаляє перспективу економічного зростання держави.

Метою статті є дослідження етапів розвитку вертикального фінансового вирівнювання в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Після розпаду Радянського Союзу та проголошення України 24 серпня 1991 року незалежної держави, перед владою України постали ряд завдань для формування ефективної бюджетної системи, серед них важливим було створення нової системи вертикального фінансового вирівнювання.

На нашу думку становлення системи вертикального фінансового вирівнювання слід виокремити в три етапи (табл.1).

Таблиця 1. Етапи формування системи вертикального фінансового вирівнювання

Етапи	Роки	Характеристика
1 етап	1991-1997	пов'язаний із запровадженням власної бюджетної системи України, з визначенням засад організації системи вертикального вирівнювання.
2 етап	1998-2009	пов'язаний із закладенням розподілу податків між бюджетами, а також ухвалення у 2001 р. Бюджетного кодексу України
3 етап	2010 і до сьогодні	пов'язаний із ухваленням нової редакції бюджетного кодексу та спробами організації системи вирівнювання за новими принципами.

Джерело: складено автором

Розглянемо детальніше етапи формування системи вертикального вирівнювання. Перший етап характеризувався ухваленням Конституції України, нового законодавства про бюджетну систему, місцеві органи виконавчої влади, місцеве самоврядування. Задекларовано принципи розмежування доходів між рівнями бюджетної системи, видатків між державним і місцевими бюджетами.

Протягом цього етапу задекларовано самостійність місцевих бюджетів на основі власних і закріплених доходів за всіма рівнями місцевих бюджетів. Визначено джерела доходів державного і місцевих бюджетів. Запроваджено: інститут місцевих податків і зборів, принцип делегування повноважень без їх фінансового забезпечення; трансферти і внески з бюджетів нижчого рівня до бюджетів вищого рівня без визначення принципів і порядку їх надання; договірні форми відносин центральних органів виконавчої влади і органів влади Автономної Республіки Крим [6, с.8].

Доходи місцевих бюджетів формувалися в основному за рахунок регульованих доходів, частка яких зменшилася, а власних і закріплених – незначно зросла. Змінювався перелік таких податків, відсотки відрахування. Право розмежування частини загальнодержавних податків і зборів між республіканським бюджетом Республіки Крим, обласним бюджетом та бюджетами районів і міст закріплювалося за Верховною Радою Республіки Крим, обласною, Київською і Севастопольською міськими Радами народних депутатів.

В цей період запроваджено делеговані повноваження держави виконавчим комітетам міських, сільських та

селищних рад. Для виконання цих повноважень органам місцевого самоврядування мали передаватися відповідні фінансові, матеріально-технічні для їх здійснення, що на практиці не було реалізовано і залишилося декларацією [4, с.96].

Другий етап почався з того, що з 1997 року податок на додану вартість повністю зараховується до державного бюджету. Законом про державний бюджет на 1997 рік визначено обсяги видатків місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим, областей та бюджету м. Севастополя, що не забезпечені доходами та фінансуються за рахунок державного бюджету.

Визначено основні організаційно-правові підходи вертикального фінансового вирівнювання, які мають ґрунтуватися на соціальних стандартах, нормативах мінімальної бюджетної забезпеченості та інших об'єктивних критеріях. Крім цього обґрунтовано необхідність чіткого розмежування дохідних джерел та видаткових повноважень між бюджетами різних рівнів; методологічною основою розрахунків обсягів доходів та видатків обрано коефіцієнти податкової спроможності.

Розподіл видатків та доходів між державним і місцевими бюджетами України у 1997-2010 рр. простежимо на рисунках 1 та 2 [3, с.97].

Централізація простежується у фактичному розподілі доходів між державним та місцевими бюджетами. Найнижчий рівень доходів Державного бюджету України був у 1998 – 52% та у 1999 – 55%. Найвищий – у 2005 р. – 75%, у 2006 – 77%, у 2007 – 73%, у 2008 – 75% та у 2009 – 75% (рис.1).

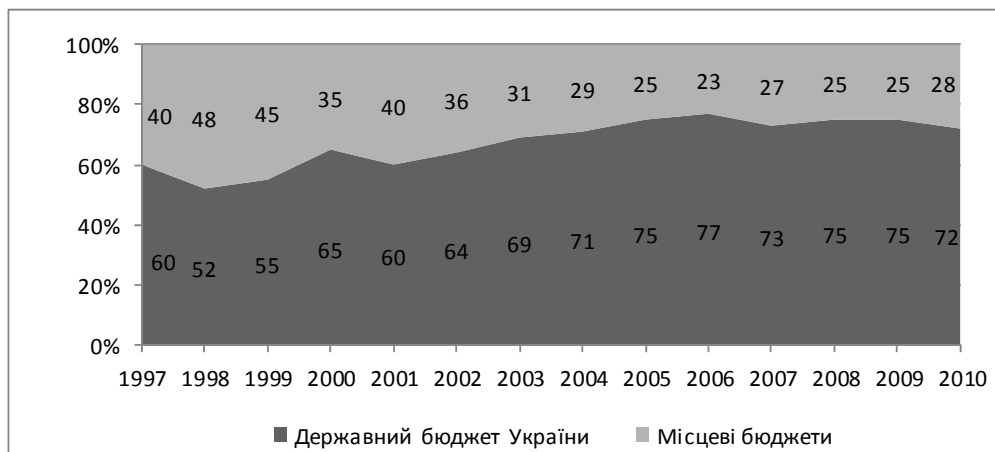


Рис. 1. Розподіл доходів між державним та місцевими бюджетами України

Джерело: [2]

У фактичному розподілі видатків між державним та місцевими бюджетами України також простежується централізація, але в окремі роки відбувалася децентралізація бюджетних видатків: у 1998 р. з державного

бюджету здійснювалося 52% видатків, у 1999 – 55%, а найбільша централізація: у 200 р. з державного бюджету здійснювалося 71% видатків, у 2005 – 66% (рис.2).

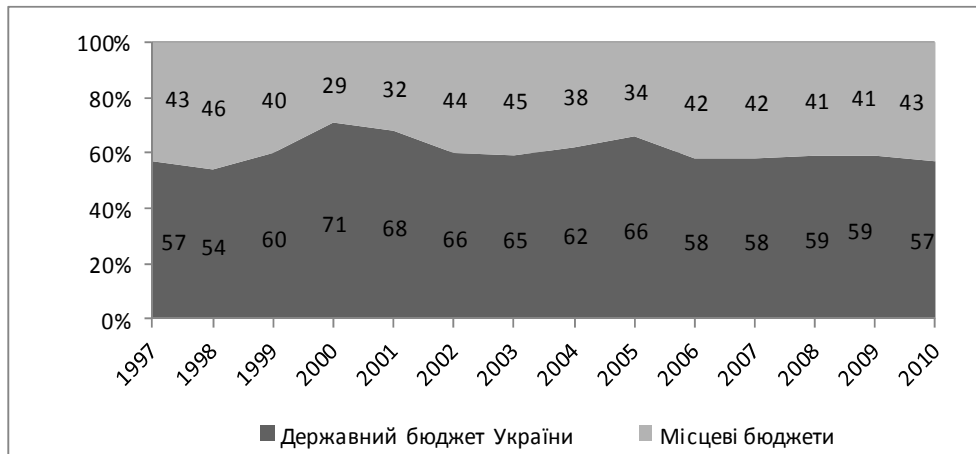


Рис. 2. Розподіл видатків між державним та місцевими бюджетами України

Джерело: [2]

Важливим моментом другого етапу стало ухвалення Бюджетного кодексу України. Даний документ вніс значні зміни в організацію міжбюджетних відносин та бюджетної системи України в цілому.

З метою запровадження єдиної методології функціонування системи фінансового вирівнювання в ході бюджетної реформи 2001 року було введено Формулу розподілу міжбюджетних трансфертів:

$$T_i = \alpha_i (V_i - D_{izak}) \quad (1)$$

де α_i – коефіцієнт вирівнювання; T_i – плановий обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету до місцевого бюджету або коштів, що передаються з цього бюджету до державного бюджету; V_i – розрахунковий показник обсягу видатків місцевого бюджету; D_{izak} – розрахунковий обсяг доходів місцевого бюджету.

Бюджет почав формуватися на основі формульного підходу, тобто на основі розрахунку прогнозного обсягу доходів, що мають бути передані тому чи іншому місцевому бюджету або ж вилучені з нього до бюджету вищого рівня, з урахуванням закладених у формулі встановлених нормативів видаткових потреб. Цим було зроблено перші кроки щодо справедливого розподілу державних доходів із метою забезпечення кожної територіальної громади таким базовим обсягом коштів, який необхідний для надання державних послуг, гарантованих кожному громадянину Конституцією України [7 с.371].

Але бюджетний кодекс крім нововведень, які можна вважати позитивними, на нашу думку, містив багато

суперечностей. Тому у 2010 році були внесені зміни до Бюджетного кодексу України.

З прийняттям нового Бюджетного кодексу, почався третій етап формування системи вертикального фінансового вирівнювання, адже новий Бюджетний кодекс України передбачає ряд норм, спрямованих на сприяння регіональному економічному зростанню з урахуванням збалансування загальнодержавних і регіональних інтересів, запровадженню нових інструментів стимулювання регіонального розвитку та вдосконаленню міжбюджетних відносин.

Виконання місцевих бюджетів у 2010 р. відбувалося за умов збільшення їх залежності від ресурсів державного бюджету, про що свідчить суттєве зростання абсолютних обсягів та питомої ваги міжбюджетних трансфертів у загальній сумі доходів місцевих бюджетів.

Загальний обсяг наданих із державного бюджету трансфертів місцевим бюджетам збільшився порівняно з 2009 р. на 15 млрд. 460,7 млн. грн., або на 25,1 відс., а питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів за 2011 рік досягла 52,1 відс., або зросла на 3,2 відс. пункти (рис. 3.), що суперечить вимогам схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р Концепції реформування місцевих бюджетів, основним завданням якої визначено підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів [5 с.58].



Рис. 3. Питома вага міжбюджетних трансфертів з державного бюджету у доходах місцевих бюджетів (%)

Джерело: [2]

Численні зміни, які вносяться до розмірів та видів міжбюджетних трансфертів протягом бюджетного року, в тому числі у порядку, який не узгоджується з вимога-

ми Бюджетного кодексу України, призводять до зниження ефективності бюджетного процесу, оскільки погіршують прогнозованість ресурсів місцевих бюджетів,

необхідних для виконання покладених на органи місцевої влади завдань і повноважень.

Бюджетним кодексом у новій редакції передбачений цілий ряд заходів щодо удосконалення міжбюджетних відносин з метою зменшення залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, створення належних умов для виконання органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади покладених на них функцій [1, с.21].

На третьому етапі всі регіони України отримували дотації, частка яких у доходах місцевих бюджетів становила 46,3% у 2008 році і зросла до 48,8% у 2010 році та 52,3% у 2011 році. Регіональна структура дотаційності регіонів виглядає ще більш загрозливо. Так, у 2010 році частка дотацій збільшилася у структурі доходів 19 регіонів, сягнувши рекордних значень у Закарпатській, Тернопільській та Волинській областях – 72,3, 71,9 та 71,1% відповідно.

Таким чином, тотальна дотаційність місцевих бюджетів України ставить під сумнів ефективність чинної системи фінансового вирівнювання, а відтак можна зробити висновок, що побудована вона за розподільчою схемою, в якій незрозумілими залишаються питання визначення "регіонів-донорів" та "регіонів-реципієнтів". По суті, держава вилучає значну частку доходів, зібраних у регіонах, а потім частину з них розподіляє між бюджетами. Така система створює значні антистимули для розвитку економіки регіонів і не виконує завдань фінансового вирівнювання.

Отже, система вертикального фінансового вирівнювання, яка сьогодні застосовується в Україні, характеризується не лише недосконалістю і суперечливістю методологічної бази відносно світових стандартів, але й відсутністю загальнонаціональної мети фінансового вирівнювання, які, у сукупності, спричиняють численні проблемні питання в результаті її застосування.

Для цього необхідно Україні необхідно, з одного боку якісно та кількісно змінити всі соціальні норми та нормативи, а з іншого – законодавче закріплення розподілу прав і зобов'язань між рівнями влади всіх рівнів. Саме поліпшені та ті, що забезпечують гідний рівень життя, соціальні стандарти мають бути закладені до бюджетів усіх рівнів і повинні фінансуватися в пріоритетному порядку. Але, на сьогодні, фінансування соціальної сфери спирається на нормативи і доповнюється цільовими програмами. Слід поступово збільшувати частку цільових програм, але не доводити використання цього методу до абсурду [6, с.129].

Також необхідно законодавчо закріпити розподіл прав і витратних зобов'язань між рівнями влади всіх

рівнів та уточнення фінансових зобов'язань. Кожне витратне зобов'язання включає три компоненти: нормативно-правове регулювання, фінансове забезпечення та безпосереднє надання громадських послуг або оплату їх надання не бюджетними організаціями. Органи місцевого самоврядування повинні мати у розпорядженні таку кількість фінансових витрат, яку б вона мала змогу залучити не перекладаючи відповідні ресурси на державний бюджет. Крім цього, якщо держава встановлює розмір соціальних виплат, які виплачуються з місцевих бюджетів, то вона має виділяти відповідні додаткові кошти і передавати їх до бюджетів нижчих рівнів, а також контролювати, щоб кошти виплачувалися у встановленому обсязі. Якщо вищі органи влади передають зобов'язання щодо встановлення норм відрахування регіонам, то останні повинні самостійно встановлювати їх розміри, виходячи з можливостей своїх бюджетів. Щодо соціальних послуг, то роль держави може полягати у встановленні стандартів якості, тоді як конкретні обсяги фінансування відповідних послуг регіони встановлюватимуть самостійно.

Висновки. Пройшовши три етапи розвитку система вертикального фінансового вирівнювання в Україні є недосконалою. Загалом можна сказати, що надмірна централізація бюджетних ресурсів, недосконалість порядку їх розподілу, незабезпечення місцевих бюджетів в повному обсязі коштами на проведення, зокрема, видатків розвитку, низька ефективність управління коштами міжбюджетних трансфертів суттєво стримують повноцінне функціонування інституту місцевого самоврядування, не забезпечують надання населенню України якісних послуг та підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіонів.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України: чинне законодавство із змінами та допов. на 2 вересня 2011 року. – К.: Алерта, 2011. – 118 с.
2. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету України за 2011 рік. / [Щербіна І.Ф., Ридик А.Ю., Зубенко В.В., Самчинська І.В. та ін.]; ІБСЕД, Проект "Зміцнення фінансової ініціативи", USAID. – К: 2011
3. Волохова І.С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку.[монографія]/ Волохова І.С. – Одеса: Атлант, 2010. – 233 с.
4. Зайчикова В.В., Місцеві фінанси України та європейських країн: Підручник. – К.: НДФІ, 2007. – 299 с.
5. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин [монографія] / Луніна І.С. – К.: Наукова думка, 2006. – 432 с.
6. Шишко О. Удосконалення системи фінансового вирівнювання в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду / О. Шишко // Збірник наукових праць НДФІ. – 2007. – №2 (39). – С. 122-131.
7. Юрій С.І., Федосов В.М., Фінанси: Підручник. – К.: Знання, 2008. – 611 с.

Стаття надійшла до редакції 15.03.13

А. Козенко, асп.
КНУ імені Тараса Шевченка, Київ

ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ВЕРТИКАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО ВЫРАВНИВАНИЯ В УКРАИНЕ

В статье проанализирована проблематика формирования и развития вертикального финансового выравнивания в контексте процессов, которые начались после приобретения Украиной суверенитета. Выявлены основные этапы и тенденции развития вертикального финансового выравнивания в Украине. С учетом этого сформулированы предложения относительно основных путей дальнейшего реформирования системы вертикального финансового выравнивания в Украине в контексте перехода ее к рыночной экономике, согласование бюджетного законодательства страны с законодательством об организации исполнительной власти и местного самоуправления и другими законами, которые определяют их функции.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, вертикальное финансовое выравнивание, местные бюджеты.

А. Kozenko, post graduate student
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

STAGES OF DEVELOPMENT THE SYSTEM OF VERTICAL EQUALIZING IN UKRAINE

In the article analyzing the problems of formation and development of the vertical financial equalizing in the context of processing which begins after acquisition Ukraine of sovereignty. The basic stages and progress of the vertical financial equalizing educing in Ukraine Taking into account it suggestions of relatively basic ways of further reformation of the system of the vertical financial equalizing in Ukraine in the context of transition to the economy with development market, concordance of budgetary legislation of country with a legislation about organization of executive power and local self-government and other laws which determine their functions.

Keywords: intergovernment relations, vertical financial equalizing, local budgets.