

УДК 336.15

Кравчук Л.С.

кандидат економічних наук, доцент кафедри
фінансів, банківської справи та страхування
Миколаївського національного університету
імені В.О. Сухомлинського

ВПРОВАДЖЕННЯ ТА АДАПТАЦІЯ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ В УКРАЇНІ

IMPLEMENTATION AND ADAPTATION FISCAL FEDERALISM IN UKRAINE

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено підходи до трактування поняття «бюджетний федералізм». Визначено його загальні принципи та особливості. Представлено перспективи впровадження характерних аспектів бюджетного федералізму в процеси трансформації бюджетної та податкової систем України з метою зміцнення власної ресурсної бази територіальних громад та удосконалення міжбюджетних відносин в контексті «держава – місцеве самоврядування».

Ключові слова: федералізм, бюджет, децентралізація, кооперативна модель, місцеві бюджети.

АННОТАЦИЯ

В статье исследованы подходы к трактовке понятия «бюджетный федерализм». Определены его общие принципы и особенности. Представлены перспективы внедрения характерных аспектов бюджетного федерализма в процессы трансформации бюджетной и налоговой систем Украины с целью укрепления собственной ресурсной базы территориальных общин и совершенствования межбюджетных отношений в контексте «государство – местное самоуправление».

Ключевые слова: федерализм, бюджет, децентрализация, кооперативная модель, местные бюджеты.

ANNOTATION

In the article studied approaches to the interpretation of the concept of «fiscal federalism». It defines its general principles and features. Presents the prospects of implementation of specific aspects of fiscal federalism in the processes of transformation of the budget and tax system of Ukraine to strengthen its own resource base of local communities and improvement of inter-budgetary relations context «the state – local government».

Keywords: federalism, budget decentralization, cooperative model, local budgets.

Постановка проблеми. Поточний стан національної економіки України можна охарактеризувати як низько результативний, слабо конкурентний, низько інноваційний та інвестиційно непривабливий. Така негативна характеристика економічних процесів впродовж кількох років позначається на інших сферах функціонування країни, зокрема фінансовій. Сукупні прагнення урядовців, законотворців, а також громадських діячів або організацій на практиці мають результат у вигляді повільного зростання основних загальних й індивідуальних соціально-економічних та фінансових показників. Такий ріст соціально-економічних та фінансових показників стосовно громадського суспільства та окремо суб'єктів держави є незрівнянно малим порівняно із загальними та галузевими макроекономічними показниками.

Поточні програми (державні, регіональні тощо) спрямовані на розв'язання комплексу соціально-економічних проблем, але носять безсистемний та низько контрольований характер.

Для характеристики багаторівневої системи органів публічної влади, в якій кожен рівень забезпечений власним бюджетом і діє в межах закріплених за ним бюджетних повноважень, використовують термін «федералізм». Це поняття застосовується для визначення відносин у федеративних державах, але останнім часом його вживають і щодо країн, які не є федераціями за конституцією.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розвиток ідеї бюджетного федералізму є нерозривним з ідеями бюджетної децентралізації і знайшов своє відображення в працях В. Оутса («Фіскальний федералізм», «Політична економія фіскального федералізму»), Р. Масгрейва («Нариси фіскального федералізму»), Г. Роузена («Дослідження штатних і локальних публічних фінансів»), У. Шумахера («Фіскальний федералізм в ФРН»), Ш. Бланкарта («Аналіз німецького фіскального федералізму»), Б. Фрая і Р. Айхенберга («Дискусійні питання політико-економічних перспектив федералізму» та «Новий федералізм: ідея») та інших всесвітньо відомих учених [1–4].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Більшість вітчизняних вчених і практиків протягом тривалого періоду відкидала ідею можливості застосування концепції бюджетного федералізму в Україні, як в унітарній державі. Проте останніми десятиліттями світовий досвід свідчить не лише про можливість, але й про доцільність використання хоча б частково принципів бюджетного федералізму в унітарних державах. Наприклад, вони широко застосовуються в таких розвинених унітарних країнах, як Швеція, Данія, Франція. З метою уникнення наростання міжрегіональних протиріч розвинені країни йдуть шляхом децентралізації влади, серед іншого надаючи територіям більш широкі повноваження в галузях бюджету, фінансів, адміністрування податків.

Мета статті полягає у дослідженні підходів до трактування поняття «бюджетний федера-

лізм», визначенні його загальних принципів та особливостей.

Виклад основного матеріалу дослідження. Бюджетний федералізм представлений такою організацією бюджетних відносин, яка дає змогу в умовах самостійності й автономії кожного бюджету забезпечувати на території всієї країни її населенню рівний і гарантований державою перелік суспільних послуг (безпека, соціальний захист, освіта тощо), а для цього органічно поєднувати фіскальні інтереси держави з інтересами її суб'єктів; розрізняти бюджетні повноваження, бюджетні видатки і доходи; розподіляти і перерозподіляти бюджетні ресурси між державним бюджетом і бюджетами місцевих органів влади, вирівнюючи бюджетну забезпеченість територій, які перебувають у різних соціально-економічних, географічних, кліматичних та інших умовах [5, с. 92].

Кожна федеративна держава має індивідуальну, тобто властиву тільки їй, модель бюджетного федералізму, що сформувалася в певних історичних і політичних умовах.

Федералізм, укорінившись у державному устрої країни, відображає таку систему відносин, котра має мирно вирішувати конфлікти, що виникають між державними і регіональними органами державної влади, сприяти їх взаємодії, забезпечувати найліпші в певних конкретних умовах методи управління державою.

Бюджетний федералізм – це не тільки форма внутрішніх міждержавних фінансових відносин, але й певна філософія організації політичних відносин між різними рівнями влади. Бюджетний федералізм як концепцію покладено в основу міждержавних фінансових відносин у країнах із федеративним державним устроєм [6, с. 214].

Розрізняють дві основні групи моделей бюджетного федералізму, а саме децентралізовані та кооперативні. Група кооперативних моделей для України є пріоритетною, оскільки їй властиві тісна співпраця різних рівнів влади, активна політика центральної влади з подоланням фіскальних дисбалансів на різних рівнях управління та фінансового вирівнювання. За таких моделей бюджетного федералізму центральна влада активно турбується про забезпечення єдиних стандартів громадських послуг у межах усієї території країни. Кооперативні моделі бюджетного федералізму характерні для більшості федеративних європейських держав, зокрема для Німеччини та Австрії.

Відповісти на запитання про те, що краще: бюджетна централізація чи децентралізація, має теорія фіскального федералізму. Фіскальний федералізм – один із головних об'єктів дослідження економіки державного сектору, що відображає складну схему взаємовідносин між бюджетами різних рівнів.

У бюджетній системі України, до складу якої входило майже 13 тис. бюджетів, обов'язково виникають взаємовідносини між різними бюджетами, яким притаманні великі за обсягами зустрічні потоки бюджетних коштів.

Розпочата відразу після Революції Гідності децентралізація повноважень органів державної влади є найголовнішою з реформ, яких потребує Україна. Краще розуміння місцевих умов та наближення до прийняття рішень безпосередньо в інтересах громади дадуть змогу підвищити якість державного управління та сприятимуть посиленню прозорості для громадян.

У липні 2015 року Міністерство фінансів оприлюднило низку безперебільшення революційних пропозицій із внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів в частині формування дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів, визначення засад трансфертної політики й організації міжбюджетних відносин [10; 11]. Ця комплексна стратегія децентралізації враховує досвід європейських країн.

Бюджетну автономію та фінансову самостійність місцевих бюджетів пропонується забезпечити через:

- забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів (бюджетний процес не залежатиме від прийняття державного кошторису Верховною Радою);

- закріплення за кожною ланкою самоврядування (громада, районний та регіональний рівні) стабільної дохідної бази для реалізації їхніх функцій і стимулювання податкоспроможних громад;

- вільне (в рамках, визначених Податковим кодексом України) регулювання органами місцевого самоврядування ставок місцевих податків і зборів;

- скасування механізму вилучення коштів до державного бюджету;

- можливість переходу на банківське обслуговування розпорядників коштів місцевих бюджетів.

Новий механізм бюджетного регулювання та вирівнювання означатиме:

- прямі міжбюджетні відносини державного бюджету з громадами, де кількість жителів становить понад 5 000 осіб;

- запровадження нової системи вирівнювання за доходами та видатками (на 1 жителя) замість системи збалансування місцевих бюджетів;

- запровадження нових видів міжбюджетних трансфертів (субвенція на надання освітніх послуг загальноосвітніми навчальними закладами, субвенція на підготовку робітничих кадрів ПТУ, субвенція на надання медичних послуг).

Вплив цих і багатьох інших факторів визначає різну вартість послуг, що надають місцеві органи адміністративно-територіальних одиниць; різний податковий потенціал, який безпосередньо впливає на формування дохідної бази місцевих бюджетів; неоднакову потребу в коштах, що спрямовуються на підтримку соціально незахищених верств населення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери тощо.

Головними ж проблемними аспектами реалізації політики бюджетного федералізму в українській практиці є надмірна централізація

влади, підміна державницької доцільності дій політиканством і соціальним популізмом з боку політикуму та усіх рівнів влади, недостатня інституційна розвиненість регіональних політичних еліт та обмеженість їх кадрового потенціалу, інертність місцевого самоврядування, його професійна невідповідність та відсутність реальних ініціативних дій щодо розвитку територій, укорінення принципів «реципієнтства» в бюджетній стратегії місцевої влади [7, с. 83].

Проведене дослідження поняття «бюджетний федералізм» дало підстави визначити його як закріплені на законодавчому рівні відносини центральної влади та місцевого самоврядування щодо розподілу дохідних джерел та видаткових повноважень на фінансування надання громадянам публічних послуг на засадах їх якості, доступності, доцільності, найбільшої затребуваності та економічності з обов'язковим дотриманням принципу фінансової незалежності кожного рівня влади [8, с. 24]. Аналіз базових принципів бюджетного федералізму показав, що їх впровадження та дотримання цілком можливе в Україні, адже його метою є надання громадянам публічних послуг за найменшу ціну з дотриманням принципу самостійності кожного рівня влади у веденні бюджетно-податкової політики, досягнення фінансової незалежності як центральної влади, так і місцевого самоврядування [9, с. 158]. Тому можна зробити узагальнюючий висновок про те, що запровадження не лише бюджетної децентралізації, але й найвищого її ступеня – бюджетного федералізму – в українську практику дасть можливість «зрізати вершини» економічних, політичних, етнокультурних протиріч між регіонами України, стимулюючи їх до саморозвитку та даючи змогу проводити власну бюджетну політику, що спрямована на задоволення потреб населення в отриманні якісних і доступних публічних послуг.

Висновки. На нашу думку, найбільш швидким та ефективним механізмом подолання кризи функціонування інституту вітчизняного самоврядування є запровадження моделі бюджетного або фіскального федералізму, що дасть змогу створити правові, організаційні і економічні механізми для досягнення фінансової незалежності місцевих бюджетів, яка необхідна для якісного виконання повноважень місцевого самоврядування та забезпечення населення якісними, своєчасними і доступними публічними послугами. На жаль, питання федералізму, зокрема бюджетного, ставиться в українському суспільстві лише в часи поширення негативних явищ в соціально-економічному становищі держави та часи громадянських потрясінь. Проте ідеї федералізації України дражнять і суспільство, і вітчизняний політикум через недостатню обізнаність щодо сутності самого феномена федералізму. При цьому більшості навіть не спадає на думку, що своєю успішністю США, Німеччина, Швейцарія, Австрія, Канада, Австралія та інші федеративні країни багато в чому завдячують власне

федеративному устрою, що дав змогу урахувати культурні, ментальні, мовні, економічні й політичні відмінності їх регіонів.

У контексті проблематики дослідження досягнення означених пріоритетів вбачається через такі заходи. Макроекономічна стабілізація, яка передбачає використання програмного продукту під час формування основних напрямів реалізації бюджетної політики (у разі зацікавленості апарату фінансового управління в аспекті планування загальних та індивідуальних соціальних та фінансових показників бюджетного процесу) та бюджетного запиту під час планування місцевих бюджетів в Україні на основі виключно фактору міцності особистих фінансів за напрямами грошових притоків та відтоків регіонального та світового фінансових ринків (нерегіональної, природної специфіки, фактором бюджетного наповнення або інших особливостей територіального поділу) як матеріальної бази існування й розвитку громадянського суспільства, особливо в умовах реалізації політики бюджетної децентралізації та набуття територіальними одиницями ознак автономності.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Оутс В. Фіскальний федералізм / В. Оутс. – Нью-Йорк, 1972. – 180 с.
2. Масгрейв Р. Государственные финансы: теория и практика / Р. Масгрейв, П. Масгрейв; пер. с англ. – М.: Бизнес Атлас, 2009. – 716 с.
3. Rosen H.S. Public Finance / H.S. Rosen – Department of Economics Princeton University: Irwin McGraw-Hill Boston, 1999. – 411 p.
4. Uber die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.sadaba.de.
5. Андрущенко В.Л. Федералізм міжбюджетних відносин: зарубіжні моделі та вітчизняні проблеми / В.Л. Андрущенко, О.П. Кириленко // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 7. – С. 91–94.
6. Бюджетна система: [підручник] / за наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – К.: Центр учбової літератури; Тернопіль: Економ. думка, 2012. – 871 с.
7. Мацук З.А. Фіскальний федералізм як децентралізована модель формування бюджетного регулювання в Україні / З.А. Мацук // Фінанси, облік і аудит. – 2014. – Вип. 1. – С. 81–94. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Foa_2014_1_9.pdf.
8. Сунцова О.О. Бюджетний федералізм: [навч. посіб.] / О.О. Сунцова. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.
9. Трещов М.М. Перспективи впровадження бюджетного федералізму в Україні / М.М. Трещов // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – № 1. – С. 159–167.
10. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28 грудня 2014 року № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
11. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28 грудня 2014 року № 71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.