

Н. Г. Виговська,

доктор економічних наук, професор кафедри фінансів  
Житомирського державного технологічного університета

## МІСЦЕВІ ФІНАНСИ, ЯК ОСНОВА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ГОРИЗОНТАЛЬНОГО БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

**Постановка проблеми.** У умовах трансформації економіки України, її євроінтеграційного курсу розвитку система бюджетного регулювання має бути спрямована на забезпечення ефективного і раціонального вирівнювання дохідного потенціалу територіальних утворень, забезпечення обґрунтованого розподілу дохідних джерел і видаткових повноважень між рівнями бюджетів. Механізм бюджетного регулювання повинен сприяти регулюванню соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, забезпечувати стимулювання розвитку податкового потенціалу місцевих органів влади.

В умовах бюджетно-налогової децентралізації в Україні бюджетне регулювання не забезпечує фінансово самодостатній розвиток територіальних утворень, не спрямоване на збільшення виробничої і невиробничої сфер на місцевому рівні, розвиток малого і середнього бізнесу, збільшення об'єму інвестиційних ресурсів як на регіональному, так і на внутрішньорегіональному рівнях.

Система бюджетного регулювання не спрямована на узгодження ключових питань в галузі бюджету і оподаткування між рівнями державної і місцевої влади. Це не сприяє розвитку горизонтального та вертикального фінансового регулювання бюджетної забезпеченості територіальних утворень, розробці ефективного і раціонального механізму розподілу централізованої фінансової допомоги.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблемам становлення і розвитку механізму бюджетного регулювання присвячені роботи наступних учених: Т. Г. Бондарук [1], О. П. Кириленко [2], І. О. Луніна [3], В. М. Опарін [4], К. В. Павлюк [5], І. Я. Чугунов [6], В. М. Федосов [7], Т. І. Єфіменко [8], Ц. Г. Огонь [9], Л. В. Лисяк [10].

При цьому, не дивлячись на значні роботи в галузі розвитку механізму бюджетного регулювання, залишається значна кількість проблем, пов'язаних із установленням ефективних методів і напрямів розвитку цього механізму в умовах трансформації системи місцевих фінансів України.

**Метою статті** є визначення основних комплексних і взаємозв'язаних напрямів щодо розвитку механізму бюджетного регулювання в умовах бюджетної децентралізації, створення фінансово самостійних органів місцевого самоврядування.

**Результати.** В основу бюджетного регулювання покладені розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи відповідно до розподілу повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування. Розмежування доходів, здійснюване на єдиних підходах для бюджетів відповідного рівня, не дає можливості повністю збалансувати всі бюджети внаслідок об'єктивних відмінностей у формуванні доходів і обсягів видатків бюджетів різних територій. З метою забезпечення збалансованості бюджетів застосовується бюджетне регулювання (вертикальне і горизонтальне бюджетне вирівнювання).

Бюджетне регулювання дозволяє створити необхідні вихідні умови для досягнення збалансованості всіх ланок бюджетної системи з урахуванням видаткових повноважень, які покладаються на органи місцевої влади, при дотриманні мінімальних державних соціальних стандартів, виходячи з наявного дохідного потенціалу територій і необхідності стимулювання розширення ними власної дохідної бази.

При недостатності реалізації вказаної мети власних (закріплених) доходів вищі органи влади здійснюють бюджетне регулювання через систему взаємозв'язаних форм вертикального і горизонтального вирівнювання бюджетів нижчих органів влади. У зв'язку з цим основою ефективного функціонування моделі міжбюджетних відносин є наявність науково обґрунтованих форм і методів вертикального і горизонтального бюджетного вирівнювання.

В економічній літературі відсутній єдиний підхід щодо визначення поняття „бюджетне регулювання”. Часто його ототожнюють з поняттям „міжбюджетні відносин”.

Т. Г. Бондарук визначає бюджетне регулювання як процес збалансування доходів і видатків бюджетів різних рівнів, які входять в бюджетну систему по вертикалі і горизонталі [1, с. 228].

К. В. Павлюк бюджетне регулювання розглядає як систему взаємозв'язаних методів, способів, правових норм формування, розподілу бюджетних ресурсів з метою збалансування інтересів суспільства і громадян у процесі економічного і соціального розвитку [5, с. 342].

О. П. Кириленко, розглядаючи поняття „бюджетне регулювання” і „міжбюджетні відносини”, прихо-

дить до висновку, що поняття „бюджетне регулювання” є складовим елементом і підпорядковано поняттю „міжбюджетні відносини” [2, с. 53].

І. Я. Чугунов вважає, що сутність „бюджетного регулювання” виявляється в розробці основних напрямів формування і використання бюджетних коштів, виходячи з необхідності вирішення завдань, які стоять перед суспільством на певному етапі його розвитку [6, с. 3].

Аналіз різних точок зору щодо значення і ролі бюджетного регулювання в системі міжбюджетних відносин дозволило авторові передбачити, що бюджетне регулювання – поняття вужче, ніж міжбюджетні стосунки. Бюджетне регулювання необхідно розглядати як систему взаємозв’язаних методів, способів, правових норм формування, розподілу, перерозподілу бюджетних ресурсів для збалансування інтересів суспільства і громадян.

Бюджетне регулювання передбачає збалансування нижчих бюджетів (до мінімального рівня) за допомогою розподілу коштів між бюджетами у формі нормативних відрахувань від регулюючих податків, виділення трансфертів, дотацій, субвенцій і іншої фінансової допомоги. Саме в процесі бюджетного регулювання виникають міжбюджетні відносини. Проте міжбюджетні відносини не обмежуються бюджетним регулюванням.

Бюджетне регулювання безпосередньо впливає на обґрунтований і пропорційний розподіл фінансових ресурсів між рівнями бюджетів, сприяє проведенню ефективного вирівнювання дохідних і видаткових

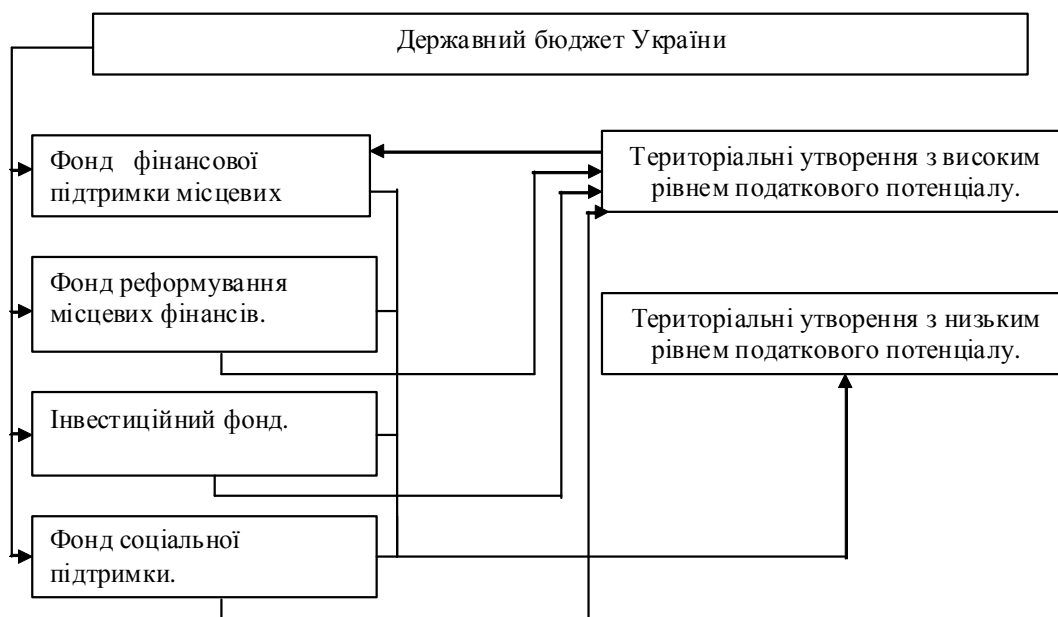
можливостей місцевих органів влади, обумовлене дією соціально-економічних і природних чинників і умов. Через систему бюджетного регулювання здійснюється збільшення податкового потенціалу територій, відбувається розподіл цільової і нецільової державної фінансової допомоги. Бюджетне регулювання перешкоджає неефективному розподілу обмежених бюджетних коштів, сприяє задоволенню мінімальних соціальних потреб населення на місцевому рівні. В даний час в Україні застосовується наступний механізм вертикального бюджетного регулювання (рис 1).

Дослідження праць учених [1 – 10] показує, що в умовах трансформації економіки України механізм вертикального бюджетного регулювання не сприяє комплексному розвитку системи міжбюджетних відносин і в сукупності всієї системи місцевих фінансів. Доцільною для нашої країни є розробка дієздатної системи горизонтального вирівнювання дохідних і видаткових можливостей місцевих органів влади. Автор пропонує в Україні створити наступний механізм ефективного горизонтального бюджетного регулювання (рис. 2).

Запропонований механізм має теоретичне і практичне значення, дозволяє комплексно підійти до розгляду особливостей організації горизонтального бюджетного вирівнювання на місцевому рівні. З теоретичних позицій запропонований механізм розширює науковий кругозір щодо побудови ефективної системи міжбюджетних стосунків на рівні територіальних утворень. З практичних позицій розроблений механізм дозволяє виділити і структурувати процес обґрунто-



Рис 1. Механізм вертикального бюджетного регулювання в Україні  
(Складено автором)



**Рис 2. Механізм горизонтального бюджетного регулювання в Україні**  
(Складено автором)

ваного розподілу міжбюджетних трансфертів на місцевому рівні.

Законодавче врегулювання процесу горизонтального і вертикального бюджетного регулювання сприятиме обґрунтованому розподілу централізованої фінансової допомоги між рівнями бюджетів, забезпечить підвищення фінансово самодостатнього розвитку територіальних утворень. Бюджетне регулювання повинне стати ефективним інструментом щодо реалізації державної бюджетної політики на місцевому рівні.

Основною метою реформування бюджетного регулювання в Україні є створення необхідних умов для досягнення збалансованості територіальних бюджетів при забезпеченні високого рівня зацікавленості і відповідальності субнаціональної влади з максимізації власних доходів і підвищення ефективності бюджетних витрат.

В Україні система бюджетного регулювання, як уже наголошувалося вище, не створює мотивацію регіональним і місцевим органам влади щодо підвищення рівня мобілізації фінансових ресурсів, розширення власної дохідної бази, породжує утриманські настрої. В бюджетній практиці переважає орієнтація на вирівнюючу функцію міжбюджетних відносин, тоді як їх стимулююча функція використовується недостатньо.

Тим часом реалізація саме стимулюючої функції бюджетного регулювання дозволяє створити умови для підвищення рівня соціально-економічного розвитку територіальних утворень, душевих показників економічного і податкового потенціалу, бюджетної забезпеченості і таким чином сприяє зниженню напруженості міжбюджетних стосунків, їх оптимізації. Слід зазна-

чити, що саме відсутність системного підходу щодо реформування бюджетного регулювання на місцевому рівні є основною перешкодою реформи бюджетного регулювання в Україні.

Метою реформування бюджетного регулювання на державному і місцевому рівнях у рамках трансформованої моделі фінансових взаємозв'язків є скорочення розриву в рівні соціально-економічного розвитку регіонів і територіальних утворень і стимулювання відповідних органів до зростання бюджетних доходів. В умовах трансформації бюджетно-податкової системи України бюджетне регулювання повинно сприяти забезпеченню обґрунтованого розподілу дохідних джерел і видаткових повноважень між рівнями бюджетів, створенню дієздатної системи горизонтального і вертикального бюджетного вирівнювання на підставі фондів фінансової та інвестиційної підтримки місцевих органів влади.

Створення фондів фінансової та інвестиційної підтримки місцевих органів влади повинно передбачати виділення джерел необхідних для їх формування, напрямів їх використання, принципів, умов, цілей і завдань їх функціонування, особливостей їх створення на державному і місцевому рівнях. Місцеві фонди фінансової підтримки місцевих органів влади повинні сприяти обґрунтованому вирівнюванню дохідного і видаткового потенціалів територіальних утворень на підставі об'єктивних показників податкового потенціалу територій і сукупного індексу видатків, сприяти розвитку системи бюджетних взаємовідносин.

Через фонди інвестиційної підтримки місцевих органів влади повинні реалізовуватися великомасштабні

інвестиційні проекти, здійснюватися підтримка малого і середнього бізнесу, пріоритетних галузей економіки, розвиток транспортної інфраструктури, будівництво, підтримка пріоритетних галузей харчової промисловості, сільського господарства на регіональному і внутрішньорегіональному рівнях. Значна увага має бути приділена створенню фондів реформування системи місцевих фінансів, забезпечення підвищення ефективного бюджетного процесу на місцевому рівні, фінансової самостійності місцевих органів влади.

На сучасному етапі представляється необхідною системна реалізація наступних пріоритетних напрямів реформування бюджетного регулювання:

- упорядкування бюджетного устрою в Україні;
- формування і розвиток об'єктивних і прозорих механізмів фінансової підтримки регіональних і місцевих бюджетів;
- підвищення якості управління суспільними фінансами на регіональному і місцевому рівнях;
- розширення бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування і законодавче розмежування між обласним бюджетом і бюджетами територіальних утворень повноважень щодо здійснення видатків;
- збільшення власних доходів місцевих бюджетів, розмежування на довготривалій основі між обласним бюджетом і бюджетами територіальних утворень надходжень від ряду доходних джерел бюджету області;
- забезпечення податково-бюджетної автономії місцевих органів влади;
- надання поточної та інвестиційної фінансової допомоги місцевим органам влади, підтримка депресивних територій;
- створення умов для проведення на місцевому рівні раціональної і відповідальної бюджетної політики, а також розвитку й ефективного використання податкового потенціалу територіальних утворень;
- забезпечення транспарентності й об'єктивності методик і процедур визначення напрямів і розмірів підтримки місцевих органів влади на основі: регулярної і системної оцінки фінансового положення територіальних утворень.

Реформування бюджетного регулювання в Україні необхідно починати з проведення комплексної адміністративно-територіальної реформи. Реформа адміністративно-територіального устрою країни має бути спрямована, в першу чергу, на створення базової одиниці – територіальної громади. В цьому питанні необхідно використовувати досвід європейських країн. Без створення ефективної територіальної громади Україна не матиме дієздатного місцевого самоврядування.

Адміністративно-територіальна реформа, в першу чергу, пов'язана з процесами децентралізації, яка відбувається в країні. Ефективно функціонуюча система міжбюджетних відносин не може базуватися на загальній централізації фінансів, яка практикується в

Україні, а вимагає оптимізації інтересів держави, регіонів і місцевого самоврядування.

Прийняття децентралізованої моделі виконання адміністративних рішень в Україні дозволить здійснити делегування більшої кількості повноважень місцевим органам влади при обґрунтованому розмежуванні дохідних повноважень між рівнями бюджетів. Децентралізація дозволить забезпечити ефективність управління за рахунок скорочення багатоетапного процесу виконання рішень і підвищення, тим самим, оперативності роботи органів державного управління. Підвищення ролі органів місцевого самоврядування в процесі ухвалення рішень відносно вибору послуг, які надаються на місцях, дозволить забезпечити найбільш адекватний їх набір.

Значна увага при розробці ефективного і обґрунтованого механізму бюджетного регулювання має бути приділена впровадженню обґрунтованих і комплексних заходів щодо розвитку програмно-цільового методу планування на місцевому рівні. Створення ефективного механізму програмно-цільового методу планування на місцевому рівні дозволить: забезпечити скорочення неефективних видатків, підвищити якісні параметри щодо надання бюджетних послуг населенню; створити ефективну і обґрунтовану систему контролю над формуванням і виконанням бюджетних програм;

Створення обґрунтованого механізму програмно-цільового методу планування повинне передбачати подальше впровадження системи оцінки якості надання бюджетних послуг населенню, системи середньострокового бюджетного планування, реєстру видаткових повноважень, моніторингу результативності та аудиту ефективності на місцевому рівні. З метою вдосконалення бюджетного регулювання необхідна розробка ефективної й обґрунтованої системи оцінки фінансового положення та якості управління фінансами місцевих органів влади.

Створення фондів місцевого розвитку (для поліпшення механізму здійснення облігаційних і кредитних позик місцевих органів влади), фондів фінансової та інвестиційної підтримки місцевих органів влади, системи оцінки податкового потенціалу територій виступає основою щодо розвитку механізму бюджетного регулювання і в сукупності трансформації системи місцевих фінансів.

**Висновки.** Таким чином, комплексний розвиток системи місцевих фінансів повинен передбачати оптимізацію механізму бюджетного регулювання на підставі розвитку системи вертикального і горизонтального бюджетного регулювання. Створення фондів фінансової та інвестиційної підтримки місцевих органів влади є основою щодо зниження перерозподілу суб'єктивних централізованих міжбюджетних трансфертів, створює економічні стимули для органів місцевого самоврядування щодо розвитку їх фінансового потенціалу.

При цьому в умовах трансформації системи місцевих фінансів розвиток як вертикального, так і горизонтального бюджетного регулювання безпосередньо залежить від ефективності розробки моделі бюджетного устрою країни, створення дієздатного механізму місцевих позик та міжбюджетних відносин, якісних показників впровадження програмно-цільового методу планування і системи оцінки управління місцевими фінансами. Подальші наукові дослідження повинні бути спрямовані на розробку концепції впровадження запропонованого автором механізму горизонтального бюджетного регулювання в умовах бюджетно-налогової децентралізації в Україні.

### Література

1. **Бондарук Т. Г.** Щодо визначення місцевого самоврядування / Т. Г. Бондарук // Економіст. – 2006. – № 6. – С. 44 – 46. 2. **Кириленко О. П.** Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 384 с. 3. **Луніна І. О.** Формування місцевих бюджетів в контексті завдань адміністративно-територіальної реформи / І. О. Луніна // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 23 – 31. 4. **Опарін В. М.** Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : монографія / В. М. Опарін. – К. : КНЕУ, 2005. – 240 с. 5. **Павлюк К. В.** Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : монографія / К. В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с. 6. **Чугунов І. Я.** Бюджетна система як інструмент регулювання економічного розвитку : автореферат дисертації на здобуття наук. ступ. д-ра економ. наук: спец 08.04.01 „Фінанси, грошовий обіг і кредит” / І. Я. Чугунов. – Київ: НАН України. Ін-т екон. прогнозування, 2003. – 37 с. 7. **Фінанси** : підручник / С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеєнко та ін. – К. : Знання, 2008. – 611 с. 8. **Єфіменко Т. І.** Динаміка доходів бюджету та валового внутрішнього продукту: методологія та методика порівняльного аналізу / Т. І. Єфіменко // Наукові праці НДФІ. – 2004. – № 1 – 2 (24 – 25). – С. 11 – 21. 9. **Огонь Ц. Г.** Проблеми підвищення ефективності формування та використання бюджетних коштів / Ц. Г. Огонь // Наукові праці НДФІ – 2005. – Вип. 4 (33) – С. 27 – 33. 10. **Лисяк Л. В.** Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л. В. Лисяк. – К. : НДФІ, 2009. – 600 с.

### **Виговська Н. Г. Местные финансы, как основа развития системы горизонтального бюджетного регулирования**

В статті розкрито сутність і роль, ваді вертикального бюджетного регулювання в умовах трансформації системи місцевих фінансів, становлення фінансово са-

мостійних органів місцевого самоврядування. Розроблені і запропоновані комплексні напрями і етапи щодо розвитку механізму бюджетного регулювання. Запропоновано впровадження горизонтального механізму бюджетного регулювання в Україні, на підставі створення фондів фінансової та інвестиційної підтримки місцевих органів влади, закріплення за ними власних бюджетоформуючих доходних джерел.

*Ключові слова:* місцеві фінанси, органи місцевого самоврядування, фінансові ресурси, механізм організації місцевих фінансів, місцеві бюджети.

### **Выговская Н. Г. Местные финансы, как основа развития системы горизонтального бюджетного регулирования.**

В статье раскрыта сущность и роль, проблемы бюджетного регулирования в условиях трансформации системы местных финансов, становления финансово самостоятельных органов местного самоуправления. Разработаны и предложены комплексные направления и этапы по развитию механизма бюджетного регулирования. Предложено внедрение горизонтального механизма бюджетного регулирования в Украине, на основании образования фондов финансовой и инвестиционной поддержки местных органов власти, закрепления за ними собственных бюджетоформирующих доходных источников.

*Ключевые слова:* местные финансы, органы местного самоуправления, финансовые ресурсы, механизм организации местных финансов, местные бюджеты.

### **Vugovskaya N. G. Local Finances as Basis of Development of the System of the Horizontal Budgetary Adjusting**

In the article essence and role, problems of the budgetary adjusting, is exposed in the conditions of transformation of the system of local finances, becoming financially of independent authorities of local self-government. Developed and offered complex directions and stages on development of mechanism of the budgetary adjusting. Introduction of horizontal mechanism of the budgetary adjusting is offered in Ukraine, on the basis of formation of financial and investment backing of local authorities funds, fixings after them own budgetary of profitable sources, that will provide development of the system of local finances in an aggregate.

*Key words:* local finances, organs of local self-government, financial resources, mechanism of organization of local finances, local budgets.

Стаття надійшла до редакції 19.10.2012

Прийнято до друку 20.12.2012