

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**Буряченко Андрій Євгенович**

УДК 336.14

**БЮДЖЕТНЕ ВИРІВНЮВАННЯ  
В РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ**

Спеціальність 08.04.01 – фінанси, грошовий обіг і кредит

Автореферат  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата економічних наук

Київ – 2001

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі фінансів Київського національного економічного університету Міністерства освіти і науки України.

**Науковий керівник:** кандидат економічних наук, доцент

**Гапонюк Микола Анатолійович,**

Київський національний економічний університет,

заступник завідувача кафедри фінансів.

**Офіційні опоненти:** доктор економічних наук, професор

**Даниленко Анатолій Іванович,**

Інститут економіки НАН України,

завідувач відділом фінансового регулювання економіки

кандидат економічних наук, доцент

**Ляшенко Юрій Іванович,**

Академія державної податкової служби України,

Державна податкова адміністрація України,

перший проректор

**Провідна установа:** Тернопільська академія народного господарства Міністерства

освіти і науки України, кафедра фінансів, м. Тернопіль.

Захист відбудеться “ 17 ” грудня 2001 р. о 14-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.006.02 у Київському національному економічному університеті за адресою: 03680, м.Київ, проспект Перемоги, 54/1, ауд. 317.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Київського національного економічного університету.

Автореферат розісланий “ 16 ” листопада 2001 р.

Вчений секретар

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Реформа бюджетної системи в цілому і системи бюджетного вирівнювання, зокрема, є складовою частиною глибоких соціально-економічних перетворень в Україні. Вона впливає на хід інших економічних реформ, формування ринкових структур, приватизаційний та інвестиційний процеси. Успіх економічної стабілізації значною мірою залежить від створення оптимальних форм бюджетних взаємовідносин, чіткого механізму вирівнювання горизонтальних і вертикальних дисбалансів у бюджетах усіх рівнів. Нові економічні умови диктують і нові засади в системі взаємовідносин державного і місцевих бюджетів, заснованих на формульному підході до розподілу бюджетних трансфертів. З урахуванням цього в Україні необхідно запроваджувати найсучасніші підходи до їх розподілу, у тому числі теоретичні й практичні, а також нові засоби автоматизації.

Як переконує світовий досвід, не існує єдиної, придатної для всіх ідеальної моделі бюджетного вирівнювання. Навпаки, спостерігається розмаїття національних систем, які часто суперечать стандартній теорії оптимальної бюджетної моделі. І причинами такого явища є значний вплив економічної політики та історичні особливості формування держав. Кожна держава приходить до власної ефективної системи бюджетного вирівнювання шляхом спроб і помилок, однак це зовсім не зменшує важливості вивчення і використання світового досвіду у створенні власної системи міжбюджетних відносин.

Як свідчить аналіз, систему міжбюджетних відносин складають бюджети різних рівнів влади, що функціонують автономно, та їхні взаємовідносини, засновані на чітко сформульованих і статистично обґрунтованих нормах. Звичайно, політичний устрій держави (унітарний чи федеративний) позначається на характері бюджетної системи і міжбюджетних відносин, але основним фактором є все ж таки ступінь децентралізації державного управління, заснований на використанні прозорого механізму розподілу фінансової допомоги місцевим органам влади.

Значний внесок у розробку основ формування системи бюджетного вирівнювання внесли вітчизняні вчені В.Андрущенко, Й.Бескид, С.Буковинський, О.Василик, А.Єпіфанов, О.Кириленко, В.Кравченко, І.Луніна, С.Огородник, В.Опарін, К.Павлюк, Ю. Пасічник, О.Романенко, І.Сало, С.Слухай, В.Суторміна, В.Федосов, Д.Чирка, С. Юрій, а також російські та білоруські економісти Л.Дробозіна, А.Ковальова, Л.Павлова, В.Родіонова, Б.Сабанті, М.Ткачук, Л.Ханкевич, Н.Шаталова.

Водночас аналіз літературних джерел свідчить, що наукові питання побудови системи бюджетного вирівнювання в реалізації регіональної політики держави досліджені ще не досить

повно. Зокрема, немає узгодженості у питанні про фінансування місцевими органами влади власних та делегованих державою бюджетних повноважень. Не окреслено права та обов'язки державних владних структур і органів місцевого самоврядування у процесі виконання бюджету. Відсутня програма розвитку міжбюджетних відносин в Україні на середньострокову перспективу. У процесі побудови бюджетної системи в країні недостатньо використовується зарубіжний досвід.

Вирішення усіх цих та інших питань має спиратися на наукові засади, розробка яких помітно відстає від потреб практики. Актуальність, науково-теоретичне і практичне значення проблеми, її недостатня розробка в Україні і зумовили вибір теми дисертаційної роботи.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційна робота виконана в рамках науково-дослідних робіт кафедри фінансів Київського національного економічного університету на теми: “Теорія і практика управління фінансами в умовах ринкової економіки” (номер державної реєстрації 0196U007509), “Реструктуризація фінансової системи в умовах перехідної економіки” (номер державної реєстрації 0101I003065). Особисто автором підготовлено окремий підрозділ “Взаємодія державного і місцевих бюджетів в Україні” та параграф “Формування власної фінансової бази органів місцевого самоврядування”.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дослідження є комплексний аналіз системи міжбюджетних відносин в Україні, розробка моделі розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів, а також засад формування фондів бюджетного вирівнювання в Україні..

Для досягнення поставленої мети було визначено такі головні завдання дослідження:

- визначення фінансово-адміністративних засад побудови бюджетної системи;
- розгляд історичних передумов становлення і розвитку бюджетних відносин в Україні;
- визначення складу міжбюджетних відносин і методів бюджетного регулювання;
- аналіз форм і методів взаємовідносин між бюджетами в Україні;
- моделювання взаємовідносин бюджетного вирівнювання;
- аналіз зарубіжного досвіду міжбюджетних відносин з метою удосконалення системи бюджетного вирівнювання в Україні з урахуванням світових тенденцій цього процесу;
- розробка програми розвитку і вдосконалення системи бюджетного вирівнювання.

*Об'єктом дослідження* є система розмежування доходів і видатків між бюджетами.

*Предметом дослідження* є реально сформована система бюджетного вирівнювання, а також методи бюджетного регулювання в Україні.

*Методи дослідження.* Методологічною основою дослідження є науково обгрунтовані принципи бюджетного планування як засобу регулювання соціально– економічного розвитку регіону. В роботі для вивчення економічних явищ та процесів використано діалектичний метод, який передбачає всебічне виявлення закономірностей, тенденцій і взаємозалежностей. Для дослідження сучасного стану системи бюджетного вирівнювання та при розробці рекомендацій

щодо її реформування використовувались методи математичної статистики, економіко – математичного моделювання, порівняльного і факторного аналізу, прогнозування тощо.

У дисертаційній роботі використовувалася законодавчо-нормативна база бюджетної системи України, теоретичні та практичні розробки вітчизняних та зарубіжних вчених, статистичні збірники, матеріали науково–практичних конференцій, методичні та аналітичні розробки автора щодо досліджуваних проблем.

**Наукова новизна одержаних результатів** дисертаційного дослідження полягає у наступному:

- обґрунтуванні фінансово-адміністративних засад побудови бюджетної системи;
- визначенні історичних передумов становлення бюджетних відносин в Україні;
- оцінюванні можливості застосування теорії фіскального федералізму в Україні;
- узагальненні форм фінансових відносин між бюджетами різних рівнів;
- розробці системи коефіцієнтів для формування моделі розрахунку міжбюджетних трансфертів;
- окресленні напрямів реформування системи бюджетного вирівнювання в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду;
- визначенні засад формування фондів бюджетного вирівнювання в Україні;
- розробці моделі бюджетного вирівнювання;
- пропозиції щодо формування системи надання рівних бюджетних послуг громадянам, які проживають у різних регіонах України

**Практичне значення одержаних результатів:** Практична цінність дисертаційної роботи полягає в тому, що теоретичні узагальнення, висновки та пропозиції автора є певним внеском у теорію та практику системи взаємодії всіх ланок бюджетної системи. Основні результати дисертаційного дослідження обґрунтовані і використані адміністрацією Президента України при розробці проекту послання глави держави Верховній Раді “Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000-2004 рр.” (Довідка № 02-05/616 від 22.03.2000 р.). Розробки та пропозиції щодо методики розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів при взаємодії державного і місцевих бюджетів, враховані Міністерством фінансів України у процесі розробки бюджетної політики на 2002 рік (Довідка № 025-104/83 від 22.06.2001 р.). Пропозиції щодо формування фондів бюджетного вирівнювання і розвитку міжбюджетних відносин на період до 2005 року, використовуються Головним фінансовим управлінням Київської міської держадміністрації (Довідка № 048-1-2-08 від 13.06.2001 р.). Деякі положення дисертаційної роботи було враховано управлінням Державного казначейства у м. Києві при виконанні бюджету м. Києва в 2001 році (Довідка № 01-32/962/1 від 15.06.2001 р.). Теоретичні розробки дисертаційного дослідження використовуються в навчальному процесі кафедри фінансів КНЕУ (Довідка про впровадження у навчальний процес КНЕУ від 23.05.2001 р.)

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення і результати дисертаційного дослідження відображені в публікаціях автора. Результати дослідження доповідались на науково-практичній конференції “Проблеми і перспективи розвитку фінансової системи України та шляхи її кадрового і професійного забезпечення” (м. Дніпропетровськ, 2000 р.); на засіданні науково-практичного круглого столу “Проблеми випуску та обігу муніципальних облігацій в Україні” (м. Київ, 2001 р.); на всеукраїнській науково - практичній конференції ”Україна наукова, 2001” (м. Дніпропетровськ, 2001 р.); на науковому семінарі молодих вчених ”Право власності: проблеми забезпечення, реалізації та захисту” (м.Харків, 2001 р.).

**Публікації.** За результатами виконаних досліджень опубліковано 6 наукових праць загальним обсягом 2,4 друк. арк., з них 4 - у наукових фахових виданнях. Частка дисертанта в опублікованих працях становить 1,8 друк. арк.

**Обсяг і структура дисертації.** Дисертація складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Дисертація викладена на 210 сторінках друкованого тексту і містить 18 таблиць на 20 сторінках, 13 рисунків на 13 сторінках, 27 додатків на 40 сторінках. Список використаних джерел налічує 207 найменувань і розміщений на 17 сторінках.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, розкрито рівень її розробки в економічній літературі, визначено мету та основні завдання, об’єкт дослідження, викладено методологічну основу та інформаційну базу роботи, відображено наукову новизну і практичне значення одержаних результатів.

**Розділ 1. Сутність, необхідність і завдання бюджетного вирівнювання.** У розділі розглядаються теоретичні підходи щодо фінансово-адміністративних засад побудови бюджетної системи держави, історія становлення і розвитку бюджетних відносин в Україні, обґрунтовується необхідність і завдання регіонального вирівнювання в системі міжбюджетних відносин.

Стан бюджету, рівень його впливу на суспільство, характер і результати цього впливу залежать від двох основних факторів: бюджетної моделі держави (бюджетного устрою і побудови бюджетної системи) та ступеня регламентованості бюджетного процесу. Слід зазначити, що управління бюджетом може бути ефективним лише тоді, коли бюджетна модель відповідатиме конкретним історичним і соціально-економічним умовам держави, а також спиратиметься на чітко організований бюджетний процес.

У роботі визначено, що в державному регулюванні економіки окремих регіонів бюджет є дійовим інструментом впливу місцевих органів влади на соціально-економічні процеси та активним чинником господарських перетворень.

Як показано в дисертації, нові завдання у сфері державних фінансів, що постають з огляду на ринкові перетворення, потребують реформування бюджетної системи, котре передбачає встановлення дійсної самостійності бюджетів усіх рівнів і видів, використання нових підходів до організації міжбюджетних відносин на основі бюджетного федералізму та фіскальної автономії місцевих властей. У процесі реформування бюджетної системи суттєво зростає роль найчисельнішої та найголовнішої її ланки - місцевих бюджетів. Поряд із державним місцеві бюджети стають головним важелем перерозподілу валового внутрішнього продукту та національного доходу. Місцеві бюджети, як основний фінансовий план розвитку територіальних громад, відіграють важливу роль у фінансуванні державних видатків. Серед різноманітних напрямів витрачання коштів місцевих бюджетів слід назвати ті, які безпосередньо пов'язані з розв'язанням проблем економічного та соціального розвитку територій: видатки на житлово-комунальне господарство, на транспорт, дорожнє господарство, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист і соціальне забезпечення населення тощо.

Проведене автором дослідження історії бюджетних відносин в Україні дозволяє дійти висновків, що вони мають багату історію і в своєму становленні пройшли шлях від родових відносин до формування сучасної бюджетної системи, що відповідає основним економічним, політичним і соціальним принципам. При цьому, у своєму розвитку бюджетні відносини переживали періоди як централізації влади і, відповідно, бюджетних відносин, так і розвитку місцевого самоврядування.

Обґрунтовуючи необхідність і завдання регіонального вирівнювання в системі міжбюджетних відносин, автор підкреслює, що процес децентралізації державної влади має супроводжуватись передачею частини керівних повноважень по вертикалі управління, розширенням самостійності місцевих органів влади у розв'язанні проблем соціально-економічного розвитку території. У результаті даного процесу формується система органів управління потоками бюджетних ресурсів, до компетенції яких належить право вирішувати питання щодо їх розмірів, напрямів, термінів, механізмів використання. Взаємозв'язок органів влади та управління виявляється в необхідності фінансувати єдині суспільні потреби, у кількісному та якісному розмежуванні бюджетних ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями і по вертикалі державного управління.

У процесі перерозподілу фінансових ресурсів автором виділяються такі основні типи відносин між бюджетами різних рівнів: розподіл витрат відповідно до розподілу повноважень між виконавчою державною владою та органами місцевого самоврядування; забезпечення місцевих бюджетів доходними джерелами для виконання власних і делегованих державою фінансових зобов'язань; перерозподіл через державний бюджет фінансових ресурсів від "багатих" у фінансовому розумінні регіонів "бідним"; формування умов для підвищення зацікавленості

органів місцевого самоврядування у мобілізації доходів; використання у процесі виконання бюджету різних форм і методів взаємодії між державним і місцевим бюджетами.

Саме ця взаємозалежність, що виникає між бюджетами різного рівня, а також між органами влади одного рівня щодо перерозподілу і використання фінансових ресурсів, відображає сферу дії міжбюджетних відносин. Таким чином, міжбюджетні відносини об'єктивно зумовлені тим, що, як і будь-які фінансові відносини, вони виникають через суспільну потребу в перерозподілі бюджетних ресурсів на користь тих адміністративних утворень, що потенційно неспроможні забезпечити достатні бюджетні доходи або потребують на певний час більше коштів.

Цілісне функціонування бюджетної системи забезпечується взаємодією всіх її ланок. При цьому однією з ознак бюджетної системи є існування в ній різних за рівнем, часто не погоджених між собою цілей. Причиною такого явища є відмінності у цілях формування і використання ресурсів різних бюджетів на потреби розвитку окремих територіальних громад і країни в цілому. Функцію узгодження й упорядкування потреб і фінансових можливостей усіх бюджетів і, відповідно, повернення бюджетної системи до стану відносної рівноваги виконує бюджетне регулювання.

Для здійснення фінансового вирівнювання та максимального врахування впливу об'єктивних факторів на рівень бюджетної забезпеченості необхідно здійснити групування територій України з урахуванням економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальних утворень, природнокліматичних умов, демографічних особливостей тощо.

Остаточне збалансування бюджетів відбувається наприкінці бюджетного року за допомогою взаєморозрахунків по вертикалі між державним і місцевими бюджетами. При цьому коло охоплених регулюванням заходів залежить від механізмів використання тих чи інших регулюючих методів, насамперед, міжбюджетних трансфертів. Тому оптимальним варіантом регулювання міжбюджетних відносин є закріплення у процесі бюджетного планування порядку рівномірного, пропорційного надходження бюджетних трансфертів протягом усього бюджетного року і відсутність небажаних коректив.

Вагомий недолік чинного механізму бюджетного регулювання полягає в тому, що застосовуються не взаємозалежні, а різноманітні форми перерозподілу бюджетних коштів. Тому сфера дії кожного з інструментів бюджетного регулювання, конкретні розміри фінансових ресурсів, що перерозподіляються, щораз визначаються по-різному, індивідуально, а це, у свою чергу, призводить до адміністрування й суб'єктивізму при прийнятті конкретних рішень.

Отже, необхідно виробити єдині критерії організації усіх видів фінансової допомоги, з метою їх цілеспрямованого впливу на економіку регіону. Фінансову допомогу регіонам треба



надавати так, щоб спонукати органи місцевого самоврядування розширювати власну доходну базу, розвивати інвестиційну активність, структурно перебудувати економіку регіонів.

Достатньо уваги в роботі автором приділяється розгляду теорії фіскального федералізму. Фіскальний федералізм є одним з головних об'єктів дослідження економіки державного сектору та відображає складну схему взаємовідносин між бюджетами різних рівнів. Він припускає надання усім ланкам державної структури фактичної, а не тільки конституційної автономії для прийняття рішень. Традиційна теорія фіскального федералізму дає набір рекомендацій для закріплення за різними рівнями державної влади певних функцій та необхідних для їх виконання фіскальних інструментів.

Наріжним каменем теорії бюджетного федералізму є теорема про децентралізацію: якщо децентралізація не впливає на рівень витрат, то прийняття рішень щодо локального суспільного блага ефективніше на місцевому рівні. У такій системі співвідношення між рівнем оподаткування, а також між якістю та кількістю одержуваних бюджетних послуг згодом "підлаштовується" під інтереси й переваги населення різних регіонів, унаслідок чого кожна гривня, що надходить у вигляді податків, починає приносити суспільству в цілому і громадянам зокрема більшу користь. Органи місцевого самоврядування мають більш точну інформацію про локальні переваги та потреби і, таким чином, спроможні виробляти й розподіляти суспільні блага з більшою економічною ефективністю, що, зрештою, зумовить підвищення ефективності державного сектору та економічне зростання.

У будь-якій бюджетній системі головним є розробка стратегії бюджетного регулювання, визначення мети, яку передбачається досягти за допомогою вирівнювальних механізмів.

Вирівнювання застосовують або для створення всім учасникам однакових стартових умов (вирівнювання податкового потенціалу), або для забезпечення рівного розподілу між ними кінцевих результатів (досягнення стандартного рівня споживання державних послуг на всій території). Тією чи іншою мірою всі країни намагаються вирішувати обидва завдання. При цьому держави з розвинутою децентралізованою системою управління роблять акцент на розв'язанні першого завдання, тоді як країни, що дотримують унітарних традицій, - другого.

На думку автора, між фіскальною децентралізацією та економічним піднесенням існує складна взаємозалежність, яка характеризується наявністю зворотного зв'язку. Отже, проводячи політику фіскальної децентралізації або централізації, слід брати до уваги численні чинники економічного розвитку, серед яких не останню роль відіграють особливості державної політичної системи та історично сформованих взаємовідносин між її різними ланками.

**Розділ 2. Бюджетні трансферти як інструмент реалізації регіональної політики в Україні.** У розділі проаналізовано форми і методи взаємовідносин між бюджетами, досліджено механізми виділення бюджетних трансфертів та запропоновано методи моделювання взаємовідносин бюджетного вирівнювання

Держава, дбаючи про загальний розвиток суспільства, повинна мати певні фінансові ресурси, які забезпечували б діяльність на загальнодержавному та місцевому рівнях. Уся система фінансування виробничої і соціальної інфраструктури, комунально-побутового обслуговування населення, підготовки та перепідготовки робочої сили, заходів з благоустрою, забезпечення екологічно чистого навколишнього середовища тощо здійснюється через місцеві органи державної влади.

Ефективність структурних перетворень та загальний стан розвитку на місцях значною мірою залежать від того, які бюджетні ресурси і які фінансові важелі мають у своєму розпорядженні місцеві органи державної влади.

Структура доходів місцевих бюджетів України відповідно до бюджетної класифікації подана в табл. 1.

Таблиця 1.

**Структура доходних джерел місцевих бюджетів України у 1992-2001 рр.<sup>1</sup> (%)**

Доходні джерела	1992 р.	1995 р.	1998 р.	1999 р.	2000 р.	2001 р. (план)
Податкові надходження	48,9	68,4	60,0	68,1	63,97	60,0
Неподаткові надходження	1,4	2,6	2,7	3,43	8,6	4,1
Доходи від операцій з капіталом	0,01	0,005	0,04	-	-	0,9
Державні цільові фонди	0,004	0,003	6,0	10,14	3,51	1,07
Офіційні трансферти	49,7	29	31,3	18,29	23,92	34,3
Усього	100	100	100	100	100	100

<sup>1</sup> Розраховано за даними Міністерства фінансів України

Як підтверджують дані таблиці, на сьогодні приблизно 60-70% усіх доходів місцевих бюджетів формується за рахунок податкових надходжень, майже третина - за рахунок офіційних трансфертів, відрахування до державних цільових фондів не перевищують 10%, а найменша частина припадає на неподаткові надходження. Доходи від операцій з капіталом є незначними, а в 1998 та 1999 рр. вони взагалі не надходили до місцевих бюджетів.

Як випливає з табл. 1, у 1999-2000 рр. частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів поступово зменшувалася, тоді як частка офіційних трансфертів - зростала. Це пояснюється тим, що з 1999 р. в Україні збалансування місцевих бюджетів здійснюється за рахунок офіційних трансфертів, а не за рахунок регулюючих загальнодержавних податків. Серед податкових надходжень найбільше значення мають прибутковий податок з громадян і податок на прибуток підприємств. У 1998 р. надходження від цих податків становили відповідно 30,9% і

49,9% усіх податкових надходжень до місцевих бюджетів. Серед платежів за використання природних ресурсів найбільшу фіскальну роль відіграє плата за землю (9,7%) Місцеві податки та збори становили лише 3,4% усіх податкових надходжень до місцевих бюджетів.

Аналіз доходів та видатків місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України наведено на рис. 1 та рис. 2.

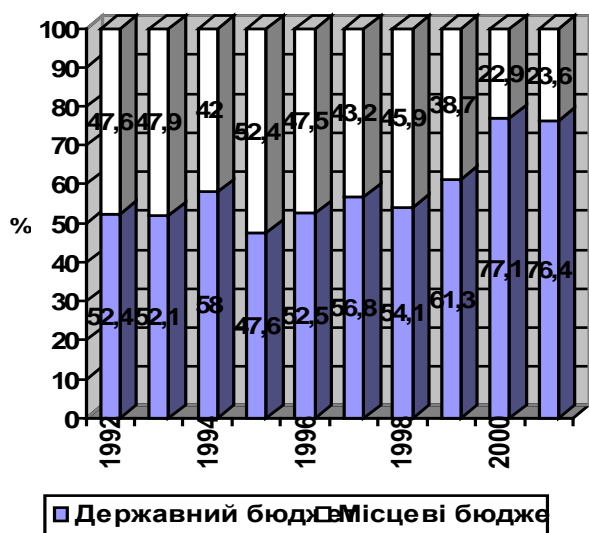


Рис. 1. Частка доходів місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України у 1992-2001 рр.

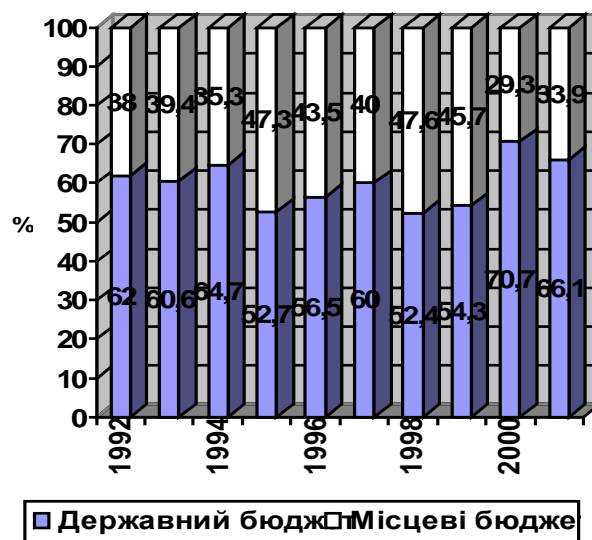


Рис. 2. Частка видатків місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України у 1992-2001 рр.

З наведених діаграм чітко видно, що частка доходів місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України за період 1992-2001 рр. постійно скорочувалася (1992 р. – 47,6%, 2001 р. – 23,6%). У той же час частина видатків місцевих бюджетів за цей період залишалася практично незмінною (1992 р. – 38%, 2001 р. – 33,9%).

Ще донедавна основною вадою формування доходної бази місцевих бюджетів була законодавча неврегульованість переліку доходів кожного виду бюджету: від республіканського бюджету Криму до сільських бюджетів. Прийняття за роки незалежності Конституції України, Конституції Автономної Республіки Крим, Бюджетного кодексу та законів “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про столицю України - місто-герой Київ” дозволило не тільки внести істотні поправки до складу доходів певних видів місцевих бюджетів, а й докорінно змінили концептуальні підходи до визначення їх ролі та місця у бюджетній системі країни.

Доходи місцевих бюджетів повинні формуватися на основі соціальних стандартів. Вони включають розрахунки таких показників: потенціал доходів бюджету, фіскальний потенціал доходів, а також потенціал доходу, на який розраховує місцевий бюджет, грошова величина соціальних стандартів, розрахунок мінімального бюджету муніципальної одиниці, розрахунок

нормативів відрахувань. При порівнянні показників наявних доходів місцевих бюджетів та витрат, розрахованих на основі соціальних стандартів, визначаються обсяги допомоги, яка виділяється з державного бюджету (розміри відрахувань).

Створення ефективного механізму бюджетного вирівнювання значною мірою залежить від вироблення компромісних рішень з таких питань:

- мета вирівнювання. Вибір формули розподілу трансфертів пов'язаний з поставленим завданням: вирівнювання стартових умов (підвищення рівня доходів, податкового потенціалу) чи рівня споживання державних послуг (дотації витрат відповідно до фінансових потреб);
- масштаби горизонтального вирівнювання. Їх необхідно визначити, оскільки бюджетне вирівнювання припускає збільшення ресурсів одних регіонів за рахунок інших, а це може призвести до посилення утриманських настроїв одержувачів і ослаблення фіскальної зацікавленості донорів.

Якщо за основу взяти підхід до класифікації бюджетних трансфертів за їх джерелами, механізмами розподілу та ступенем свободи використання, то можна узагальнити особливості системи бюджетних трансфертів. Фонд бюджетних трансфертів може формуватися як: часткові відрахування від одного або кількох податків, що надходять до державного бюджету; щорічні асигнування з державного бюджету; обсяг видатків місцевих громад.

Загалом вважається, що найстабільнішими з бюджетних трансфертів є ті, джерело яких прив'язане до доходів державного бюджету. У країнах зі стабільною економікою бюджетні трансферти, що мають природу бюджетних дотацій, фінансуються саме з такого джерела. Що стосується зв'язаних бюджетних трансфертів, то найбільш прийнятним для них джерелом є видатки бюджету залежно від обсягу місцевих видатків.

Завданням системи трансфертів, що базується на формульному підході, є забезпечення стабільного та прозорого механізму фінансування для перерозподілу бюджетних ресурсів від заможніших до бідніших регіонів у межах країни. Причому це має бути зроблено у спосіб, який стимулюватиме ефективну бюджетну практику. Чи зможе формула забезпечити справедливість і селективність, залежатиме від конкретної природи самої формули та її складових елементів. Щоб досягти цієї мети, формульні трансферти мають забезпечувати розумне вирівнювання фіскального становища місцевих бюджетів таким чином, щоб кожен орган місцевого самоврядування міг забезпечувати доцільний порівняльний рівень суспільних послуг у розрахунку на душу населення при доцільно порівнюваному рівні оподаткування. Коли структурні та середовищні чинники породжують різні потреби та видатки при наданні порівняльних рівнів послуг, формула має враховувати ці відмінності.

Формульна система міжбюджетних трансфертів дозволить створити стабільний і прозорий механізм фінансування. В основу такої системи необхідно покласти формулу, за якої області

одержуватимуть наперед визначені суми коштів. Вона має сприяти ефективності й забезпеченню вирівнювання рівнів суспільних послуг, що надаються всіма областями. Ця система має бути простою в адмініструванні й у жодному разі не повинна призвести до бюджетного дефіциту. Щоб дістати політичну підтримку, структура регіонального розподілу державних фінансів за нової системи не повинна дуже сильно відрізнятись від картини, що спостерігалася до останнього часу.

Автором розроблена модель розрахунку розмірів міжбюджетних трансфертів між державним і місцевими бюджетами в Україні, яка відповідає основним положенням Бюджетного кодексу України. При розробці даної моделі були використані данні Міністерства фінансів, Міністерства економіки, Державного казначейства, Державної податкової адміністрації України, Державного комітету статистики та Міністерства праці і соціальної політики. Основною метою розробки моделі є формування системи надання рівних бюджетних послуг громадянам, що проживають у різних адміністративно-територіальних утвореннях України, а також забезпечення місцевих органів влади достатнім обсягом фінансових ресурсів для фінансування власних і делегованих державою фінансово-бюджетних повноважень.

За заданими користувачем програмою вихідними даними і керуючими параметрами модель розраховує:

- прогнозований обсяг доходів адміністративно-територіальних одиниць за допомогою застосування середнього індексу відносної податкоспроможності регіону;
- планові витрати адміністративно-територіальних одиниць у розбивці по основних видах бюджетних витрат;
- обсяг фінансових ресурсів, який має бути переданий з/до державного бюджету до/від обласних бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів міст Києва і Севастополя в порядку міжбюджетного регулювання, як у цілому, так і в розбивці по адміністративно-територіальних утвореннях відповідно до затвердженої бюджетної класифікації.

Дана модель призначена для використання в процесі бюджетного планування на загальнодержавному рівні, а також на рівні обласних бюджетів, бюджету АРК, міст Києва і Севастополя на наступний фінансовий рік. Модель дозволяє розрахувати прогнозований обсяг доходів адміністративно-територіальних одиниць за допомогою застосування середнього індексу відносної податкоспроможності регіону. Застосування індексу дає змогу досить об'єктивно визначити доходний потенціал досліджуваного бюджету, що допоможе уникнути цілеспрямованого заниження доходного потенціалу місцевих бюджетів з боку органів місцевого самоврядування. Крім того, за допомогою моделі бюджетного регулювання можна визначити плановані витрати адміністративно-територіальних одиниць у розбивці по основних видах бюджетних витрат.

По завершенні розрахунків користувач може відобразити результати у графічній і табличній формі. У найзагальнішому виді алгоритм розрахунків по моделі представлений на рис.3.

Модель реалізовано у вигляді файлу у форматі Microsoft Excel 7.0. Вона складається з двох основних блоків:



Рис. 3. Алгоритм розрахунку розмірів міжбюджетних трансфертів

1. фактичні дані,
2. розрахункові дані.

Опис комп'ютерної програми складається з порядкового номеру дії користувача, вказівки аркуша, на якому виконується дія, нумерації осередків та інтервалів, опису даних, що вводяться, та одержуваних розрахунків, призначенні даних, що вводяться, і порядок формульних розрахунків.

Програма дозволяє кожному регіону, багатшому чи біднішому, реалізувати однаковий рівень видатків на душу населення. Однак вона не вимагає, щоб кожен регіон застосовував коефіцієнт середньої податкоспроможності однаково. Одні регіони можуть віддати перевагу скороченню обласних надходжень та здійсненню видатків на душу населення на нижчому рівні. Другі регіони можуть воліти збільшити ставки оподаткування (якщо їм буде дозволено це зробити), з тим щоб мати можливість підвищити видатки на душу населення.

Найважливіше, що незалежно від того, яку фіскальну політику обирає у межах своїх можливостей конкретний регіон, розмір міжбюджетних трансфертів, які він отримає, залишається

незмінним. Ключовою особливістю цієї моделі розрахунку розмірів міжбюджетних трансфертів між державним і місцевим бюджетами в Україні є те, що вона припускає фіскальну диверсифікованість у загальній структурі, а отже, узгоджує суперечливі бажання регіонів - бути одночасно і схожими, й відмінними.

Щоб сприяти забезпеченню ефективності, обсяг трансфертів, обчислений на основі формули, має визначатися на кілька років наперед (три, п'ять). Це означає, що сума трансферту аж ніяк не повинна впливати на стимули до збільшення фактичних надходжень місцевих бюджетів та заощадження їхніх видатків. У протилежному разі (це зараз відбувається в Україні) стимули до збирання надходжень та ефективного витрачання коштів буде спотворено. На практиці ця потреба захистити обсяг формульних трансфертів від впливу тих чи тих змін у доходах та видатках забезпечується опосередкуванням потреб у видатках через стандартизовану базу та середній індекс відносної податкоспроможності.

Наведені заходи не вирішують усіх проблем горизонтальної і вертикальної незбалансованості, але дозволять помітно поліпшити стан бюджетної системи. Паралельно з ними треба створити якісно нову систему цільових трансфертів. Це передбачає класифікацію адміністративно-територіальних утворень за рівнем соціально-економічного розвитку і бюджетних потреб, інвентаризації всіх надходжень з державного до місцевих бюджетів. Необхідно впорядкувати різні форми державних платежів: дотації, субвенції, взаємні розрахунки, інвестиційні і кредитні програми, включивши їх у єдину систему цільових трансфертів, управління якою здійснювалося б на основі спеціального законодавства.

**Розділ 3. Шляхи удосконалення системи бюджетного вирівнювання в Україні.** В цьому розділі запропоновано напрями удосконалення системи бюджетного вирівнювання з урахуванням світових тенденцій цього процесу, а також засади формування фондів бюджетного вирівнювання в Україні.

Прагнення до побудови в Україні ефективної системи взаємовідносин між органами влади різних рівнів у бюджетній сфері і бажання уникнути економічно необґрунтованих рішень спонукає до вивчення як позитивного, так і негативного світового досвіду в організації системи бюджетного вирівнювання.

В розглянутих країнах регулюючу функцію виконують бюджетні трансферти, які розподіляються на основі формалізованого механізму (що ґрунтується насамперед на подушовому підході). У той же час податки, що вводяться центром і розподіляються на частковій основі, закріплюються за всіма суб'єктами міжбюджетних відносин за єдиними нормативами.

Слід зазначити, що вихідні пропорції розподілу доходів між рівнями бюджету залежать головним чином від таких чинників, як вертикальний розподіл видаткових повноважень і ступінь нерівності подушових бюджетних доходів адміністративно-територіальних утворень. Цими

факторами і визначається потреба в концентрації коштів у бюджеті вищого рівня для здійсненні механізму вирівнювання.

Як свідчить порівняння механізмів бюджетного вирівнювання, які застосовуються в різних країнах світу, підходи, що використовуються в Україні, мають з ними багато спільного.

Головне завдання бюджетного регулювання полягає в тому, щоб у конкретних економічних і політичних умовах обрати найефективнішу модель бюджетних відносин. Для цього, насамперед, необхідно чітко розподілити видаткові функції між рівнями влади, закріпити відповідні джерела фінансування, сформуванати систему надання фінансової допомоги найбільш бідним регіонам.

Критерієм ефективності кожної конкретної моделі зрештою можуть виступати тільки якість та обсяг бюджетних послуг, наданих населенню. Різні країни вирішують задачу вибору моделі бюджетних відносин по-різному. Проведений аналіз засвідчив, що ефективність системи міжбюджетних відносин визначається не ступенем централізації/децентралізації бюджетної системи, не наявністю чи відсутністю регулюючих податків, не частками доходів/витрат уряду, не обсягом і способами надання фінансової допомоги, а чітко встановленою і збалансованою системою всіх цих чинників, які точно відповідають особливостям держави.

Як свідчать результати проведеного автором аналізу, система міжбюджетних відносин, що склалася в Україні, не повною мірою відповідає закладеним у Конституції основним принципам побудови бюджетної системи, взаємодії її елементів, вимогам ринкової економіки. Головними недоліками цієї системи є:

- нечіткість і нераціональність розмежування повноважень між державними і місцевими органами влади;
- невідповідність доходних джерел витратам, покладеним на органи місцевого самоврядування;
- неефективний механізм розподілу фінансової допомоги.

Встановлені законодавством вкрай обмежені податково-бюджетні повноваження місцевої влади дозволяють перекласти політичну і фінансову відповідальність за збалансування місцевих бюджетів і стан соціальної сфери на державні органи влади, які, з одного боку, змушені постійно посилювати адміністративний контроль на місцях, а з другого, - компенсувати негативні наслідки фінансової діяльності місцевих органів влади.

Система фінансової допомоги бюджетам інших рівнів має бути спрямована на вирівнювання бюджетної забезпеченості адміністративно-територіальних одиниць при одночасному створенні стимулів для проведення на місцевому рівні раціональної й відповідальної податково-бюджетної політики і підвищення ефективності бюджетних витрат.

Для розв'язання зазначених проблем автор пропонує напрями реформування системи бюджетного вирівнювання яка повинна відповідати наступним основним вимогам:



- поділ фінансової допомоги в залежності від поставлених цілей і механізмів розподілу на поточну й інвестиційну, а також на вирівнюючу і стимулюючу;
- виділення в складі поточної допомоги дотацій, субвенцій і субсидій як основних форм фінансової підтримки;
- розподіл фінансової допомоги повинний проводитися за єдиною методикою на основі прозорих формул і об'єктивних критеріїв бюджетної забезпеченості;
- методики і процедури розподілу фінансової допомоги повинні бути встановлені законодавством України;
- максимально можлива стабільність (передбачуваність) обсягу і принципів розподілу фінансової допомоги, що дозволяє місцевим органам влади самостійно прогнозувати для себе основний обсяг одержуваної фінансової підтримки на перспективу;
- встановлення на державному рівні загальних принципів і вимог до форм і механізмів вирівнювання бюджетної забезпеченості адміністративно - територіальних одиниць.

Відповідно до цих вимог, автор пропонує надання фінансової допомоги з державного бюджету місцевим бюджетам через 2 фонди: Фонд компенсацій і фінансової підтримки місцевого самоврядування і Фонд регіонального розвитку. Фонд компенсацій і фінансової підтримки місцевого самоврядування повинний використовуватися для надання місцевим громадам цільової фінансової допомоги (субвенцій і субсидій) на реалізацію державних законів, які, як правило, передбачають соціальні виплати чи пільги окремим категоріям населення. Інвестиційна підтримка місцевого самоврядування повинна бути цілком зосереджена в рамках Фонду регіонального розвитку. Це дозволить об'єднати державні та світові фінансові ресурси, які можуть бути спрямовані на інвестиційну діяльність.

Розширення самостійності установ, що надають відповідні бюджетні послуги, запровадження адресного фінансування, завершення переходу до страхової медицини, використання оцінок якості наданих послуг і результативності бюджетних витрат, реструктуризація сформованої і, як правило, неефективної бюджетної мережі вимагають наділення місцевих органів реальними бюджетними і видатковими повноваженнями і відповідальністю за їхнє використання. Бюджетна реформа, реформа житлово-комунального господарства і соціальної сфери створять необхідні передумови для реформи інших ланок фінансової системи, і стійкого економічного росту.

Таким чином, реформа системи бюджетного вирівнювання може розглядатися як зв'язуюча ланка всієї системи соціально-економічних перетворень, покладених в основу стратегії розвитку країни на період до 2010 року. У ширшому аспекті ця реформа, у разі її успішної реалізації, сприятиме формуванню в Україні правової держави, заснованої, крім усього іншого, на чіткому розмежуванні повноважень між органами влади різних рівнів, їх прозорості і підзвітності

населенню.

## ВИСНОВКИ

У дисертації подано нове вирішення наукової проблеми, що виявляється у дослідженні теоретичних і практичних засад формування системи бюджетного вирівнювання в Україні. Їх реалізація, на погляд автора, сприятиме оптимізації перерозподілу бюджетних ресурсів і поліпшенню структури та якості суспільних благ, одержуваних населенням різних адміністративно-територіальних одиниць країни. Формування більш складного механізму вирівнювання потребує розв'язання наукового завдання розробки методології розрахунку розмірів міжбюджетних трансфертів з урахуванням системи стандартних нормативів бюджетної забезпеченості територій та коефіцієнтів вирівнювання і середньої податкоспроможності, які б враховували регіональну специфіку.

Як свідчить проведений у дисертації аналіз, реформування системи бюджетного вирівнювання стримується наступними проблемами:

1. Невідпрацьованість базових механізмів розмежування бюджетних повноважень державних і місцевих органів влади, що виявляється у відсутності довготермінових нормативів бюджетних взаємовідносин і нормативної основи формування фінансових ресурсів для реалізації своїх повноважень кожним з рівнів влади.

2. Відсутність системної розробки методів бюджетного регулювання, які б дозволили ефективно розв'язувати завдання вирівнювання рівнів економічного розвитку територій, а також підвищення рівня життя їх населення.

3. Невідпрацьованість механізму фінансової підтримки місцевих бюджетів і стимулювання розвитку власного податкового потенціалу.

4. Відсутність гласності у прийнятті і виконанні рішень у сфері міжбюджетних відносин, що призводить до дисбалансу взаємовідносин виконавчої і законодавчої влади на державному і місцевому рівнях.

Проведені дослідження свідчать, що зазначені проблеми доцільно вирішувати за такими напрямками:

закріплення у законодавстві механізмів функціонування міжбюджетних відносин, принципів і методів поділу доходів і витрат, розмежування бюджетних повноважень і відповідальності між органами влади та управління різних рівнів;

розробка і використання в бюджетному процесі середньотермінової програми розвитку міжбюджетних відносин з урахуванням скорочення економічно і соціально неефективних

бюджетних дотацій, проведених інституціональних реформ і усунення розходжень у бюджетній забезпеченості територій;

поширення нормативно-розрахункових методів регулювання на основну частину фінансових потоків між державним і місцевими бюджетами, регламентація взаємних розрахунків між бюджетами різних рівнів, а також процедур фінансування державних програм через місцеві бюджети;

створення механізму контролю за цільовим використанням адресної державної допомоги;

диверсифікованість форм централізованої підтримки місцевим бюджетам, впровадження цільових субвенцій на управління, охорону здоров'я, культуру, соціальний захист населення, використання пайового фінансування бюджетних витрат, що мають загальнонаціональне значення, створення цільового фонду регіонального розвитку, кошти якого мають спрямовуватись на часткове фінансування інвестицій у соціальну і виробничу інфраструктуру;

посилення впливу механізму міжбюджетних відносин на підвищення зацікавленості бюджетів усіх рівнів у нарощуванні їх доходної бази;

включення в методику розрахунку міжбюджетних трансфертів об'єктивних статистичних оцінок потреб територій на основі диференційованих соціальних і бюджетних нормативів;

зміцнення податкової бази місцевого самоврядування за умови відповідності місцевого оподаткування загальним принципам податкової системи і впровадження єдиної методики оцінки податкових зусиль регіонів, яка б стимулювала проведення раціональної податкової політики на місцях;

створення нормативної бази для регулювання органами державної влади рівня і форм заборгованості органів місцевого самоврядування, упорядкування статусу місцевих цінних паперів;

забезпечення фінансових гарантій органам місцевого самоврядування по всій території країни по фінансуванню делегованих державою бюджетних повноважень.

Для реалізації зазначених напрямів удосконалення системи бюджетного вирівнювання необхідно вжити таких практичних заходів:

підвищити справжню самостійність місцевих бюджетів шляхом додаткового перерозподілу загальнодержавних регулюючих податків на їх користь, що дозволить уникнути багатьох суперечностей між державними і місцевими органами влади;

законодавчо закріпити видаткові повноваження і функції бюджетів усіх рівнів бюджетної системи, а також відповідальність за фінансування різних державних витрат;

забезпечити узгодження на всіх рівнях бюджетної системи України принципів та обсягів фінансової допомоги, яка надається з бюджету вищого рівня;

визначити загальні правила регламенту діяльності органів державної влади всіх рівнів зі складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів;

передбачити спеціальні заходи поточного контролю за здійсненням бюджетних витрат на фінансування спеціальних державних програм і виключити їхнє дублювання у місцевих програмах;

сформувати систему оцінок потреби у витратах на рівні місцевої влади і нормативів мінімальної забезпеченості місцевих бюджетів;

забезпечити підтримку органів місцевого самоврядування в Україні, які не мають розвинутої податкової бази, таким чином, щоб не позбавити їх стимулів до розвитку власних доходних джерел;

доопрацювати систему взаємозаліку як спосіб розподілу бюджетних коштів при розрахунку з державним бюджетом.

Практична реалізація основних положень дисертації, на думку її автора, справить істотний позитивний вплив на розвиток і вдосконалення системи міжбюджетних відносин в Україні і забезпечить стабілізацію трансфертів між бюджетами усіх рівнів; підвищення ефективності бюджетної системи України; посилення конкурентного характеру економічного середовища; активізацію науково-технічної діяльності; зміцнення соціальної бази економічних реформ.

Безумовно, обгрунтовані в дисертації положення і рекомендації мають регулярно уточнюватися залежно від зміни соціально-економічної та політичної ситуації в країні.

### **Список публікацій автора за темою дисертації**

*У наукових фахових виданнях:*

1. Гапонюк М.А., Буряченко А.Є. Особливості розвитку ринку ОВДП // Фінанси України. - 1998. - №11. - С.68-77. - 0,6 д.а, (особисто автора - 0,4 д.а. Проаналізовано напрями фінансування делегованих державою повноважень за наявності бюджетного дефіциту).
2. Гапонюк М.А., Буряченко А.Є. Бюджетна реформа в Україні // Економіка. Фінанси. Право. - 1999. - №1. - С.17-22. - 0,6 д.а., (особисто автора - 0,4 д.а. Запропоновано напрями реформування бюджетної сфери в частині взаємодії державного і місцевих бюджетів в Україні).
3. Буряченко А.Є. Світовій досвід надання бюджетних трансфертів місцевим органам влади // Збірник наукових праць. – Ірпінь: Науковий вісник Академії ДПС України, 2001. - №1(11). – С. 27-32. – 0,5 д.а.
4. Чугунов І.Я., Буряченко А.Є. Актуальні проблеми розподілу бюджетних трансфертів. // Економіст. - 2001. – № 6. – С. 58-60. - 0,5 д.а., (особисто автора - 0,3д.а. Запропоновано напрями удосконалення розподілу бюджетних трансфертів).

*В інших виданнях:*

1. Буряченко А.Є. Міжбюджетне фінансування в Україні // Матеріали Першої всеукраїнської науково - практичної конференції "Україна наукова, 2001". Том 2. Економічні науки. - Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2001. – С. 15-17. – 0,1 д.а.
2. Буряченко А.Є. Деякі питання оподаткування власності в Україні // Право власності: проблеми забезпечення, реалізації та захисту: Тези доп. та наук. повідомлень наук. семінару молодих вчених. / За ред. М.І. Панова. - Харків: Нац. юрид. акад. України, 2001. – С. 76-78. – 0,1 д.а.

## **АНОТАЦІЯ**

**Буряченко А.Є. Бюджетне вирівнювання в реалізації регіональної політики держави. – Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.04.01. – Фінанси, грошовий обіг і кредит. – Київський національний економічний університет. - Київ, 2001.

Дисертація присвячена розробці системи бюджетного вирівнювання в реалізації регіональної політики держави для задоволення стандартних бюджетних потреб мешканців різних адміністративно-територіальних одиниць. В роботі розглядаються теоретичні підходи щодо фінансово-адміністративних засад побудови бюджетної системи держави, історія становлення і розвитку бюджетних відносин в Україні, обґрунтовується необхідність і завдання регіонального вирівнювання в системі міжбюджетних відносин. Здійснено комплексне дослідження форм і методів взаємовідносин між бюджетами, досліджено механізми виділення бюджетних трансфертів та запропоновано методи моделювання взаємовідносин бюджетного вирівнювання. Надано пропозиції щодо удосконалення системи бюджетного вирівнювання з урахуванням світових тенденцій цього процесу, а також засад формування фондів бюджетного вирівнювання в Україні.

Основні результати дисертації впроваджені на практиці та у навчальному процесі.

Ключові слова: бюджетна система, регіональна політика, бюджетне вирівнювання, міжбюджетні відносини, доходи бюджету, витрати бюджету, бюджетний трансферт, фонд бюджетного вирівнювання.

## **АНОТАЦІЯ**

**Буряченко А. Е. Бюджетное выравнивание в реализации региональной политики государства. – Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.04.01. – Финансы, денежное обращение и кредит. – Киевский национальный экономический университет. - Киев, 2001.

Диссертация посвящена разработке системы бюджетного выравнивания в процессе реализации региональной политики государства для удовлетворения стандартных потребностей жителей различных административно-территориальных единиц Украины. В ней рассматриваются основы организации бюджетного регулирования, исследуется практика достижения сбалансированности местных бюджетов.

В работе рассмотрены финансово-административные принципы построения бюджетной системы в Украине, определены место и роль государственного и местных бюджетов в бюджетной системе государства. На основании проведенного анализа влияния экономических, социальных и политических факторов на формирование и исполнение государственного и местных бюджетов раскрыто содержание и способы упорядочения различных форм межбюджетных отношений. Определены результаты и особенности использования различных методов регулирования на каждом этапе бюджетного процесса. Показано, что в государственном регулировании экономики регионов бюджет является действующим инструментом влияния на социально-экономические процессы и хозяйственные преобразования. Обоснована необходимость выработки единых критериев организации всех видов финансовой помощи для целенаправленного влияния на экономику регионов.

Проведенное автором исследование истории бюджетных отношений в Украине позволяет сделать вывод, что в своем развитии бюджетные отношения переживали периоды как централизации, так и развития местного самоуправления. При этом наиболее эффективной для экономического развития государства является децентрализованная модель.

В то же время, как подчеркивается в работе, процесс децентрализации государственной власти должен сопровождаться передачей части руководящих полномочий по вертикали управления, расширением самостоятельности местных органов власти в разрешении проблем социально-экономического развития региона. Взаимосвязь между органами власти и управления различных уровней проявляется в необходимости финансировать совместные общественные потребности, в количественном и качественном разграничении бюджетных ресурсов между административно-территориальными единицами.

В диссертации охарактеризованы формы организации межбюджетных отношений. Предложены методы их регулирования, в частности - процентные отчисления от регулирующих доходов; дотации, субвенции и субсидии; средства, полученные и переданные бюджетам других уровней; межбюджетные ссуды. Как выявлено в процессе анализа, ведущая роль в достижении сбалансированности бюджетных возможностей и потребностей отдельных территориальных

образований и государства в целом закреплена за распределением доходов между звеньями бюджетной системы в соответствии с разграничением расходов между государственным и местными бюджетами. Отмечено, что основой системы мер по регулированию межбюджетных отношений является выделение в составе государственных услуг тех из них, которые рационально предоставлять на местном уровне, и соответственное распределение властных полномочий по вертикали управления. Основное внимание при этом уделяется характеристике функций, отнесенных к компетенции органов власти различных уровней.

В работе проведен анализ разграничения доходов между звеньями бюджетной системы. В ходе него выявлено, что существующий уровень обеспечения местных бюджетов собственными доходами является недостаточным для финансирования их полномочий. Также не подкреплена относительно стабильными источниками бюджетных ресурсов и более широкий перечень делегированных функций. В совокупности указанные факторы определяют зависимость местных бюджетов от ежегодно изменяющихся условий поступления регулирующих доходов и межбюджетных трансфертов. В результате не обеспечивается прогнозируемость бюджетного процесса.

Анализ системы предоставления бюджетных трансфертов местным органам власти позволил сформулировать ее основное задание: обеспечение стабильного и прозрачного механизма перераспределения бюджетных ресурсов от "богатых" в финансовом отношении регионов к "бедным". Для достижения этой цели формульные трансферты должны обеспечивать разумное выравнивание фискального состояния местных бюджетов. Таким образом, каждый орган местного самоуправления сможет гарантировать предоставление приблизительно одинакового объема бюджетных услуг при сравнительно равном уровне налогообложения.

В диссертации автором предложена модель системы бюджетного выравнивания, которая позволяет рассчитать планируемый объем доходов, плановые расходы и размер межбюджетных трансфертов, необходимых для выравнивания фискальных диспропорций в развитии административно-территориальных единиц. При этом показана возможность использования зарубежного опыта упорядочения отношений между звеньями бюджетной системы. Сбалансирование местных бюджетов рекомендовано осуществлять на основе введения в бюджетную практику экономической классификации административно-территориальных единиц страны.

Проведенные исследования дали возможность определить направления формирования системы бюджетного выравнивания и рационализации процесса регулирования отношений бюджетов различных уровней.

Основные результаты диссертации внедрены на практике и в учебном процессе.

Ключевые слова: бюджетная система, региональная политика, бюджетное выравнивание, межбюджетные отношения, доходы бюджета, расходы бюджета, бюджетный трансферт, фонд бюджетного выравнивания.

## ANNOTATION

**Buryachenko A.Y. Budget averaging in realization of state regional policy. – The manuscript.**

Thesis for the candidate's degree in economics, specialty 08.04.01. – Finances, Circulation of Money and Credit. – Kyiv National Economic University. - Kyiv, 2001.

The thesis is devoted to the working out of budget averaging system in realization of state regional policy to satisfy standard budget people's need of different administrative and territorial units. The theoretical approaches concerning finance and administrative principles of building-up state budget system, the history of establishing and development of budget relations in Ukraine are discussed in this work, the necessity and tasks for regional averaging in the system of inter-budget relations are grounded. The complex research of the forms and methods of interrelations between budgets is carried out, the mechanisms of budget transfer separating are examined and the methods of modeling of budget averaging interrelations are suggested. The directions for improving budget averaging systems accounting the world tendencies of this process as well as the foundation principles of the budget averaging funds in Ukraine are proposed.

The main results of the thesis are implemented both in practice and education.

Key words: budget system, regional policy, budget averaging, inter-budget relations, budget revenue, budget expenses, budget transfer, budget averaging fund.