

налогообложения хозяйствующих субъектов России.-СПб.:Изд-во СПбГУЭФ,2004.-с.16 3. Стратегії економічного розвитку в умовах глобалізації: Монографія/За ред.. Д.Г.Лук'яненка.-КНЕУ,2001-с.215 4. Дадалко В.А. и др. Налогообложение в системе международных экономи-

ческих отношений: Учебн.пособие/ В.А. Дадалко, Е.Е. Румянцева, Н.Н. Демчук.- Минск: Армита-Маркетинг,Менеджмент,2000.-с.226.

Надійшла до редколегії 09.09.05

О.В. Чеберяко, канд. екон. наук., асистент

БЮДЖЕТНИЙ УНІТАРИЗМ: ДЕЯКІ ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

У статті висвітлюються теоретичні питання бюджетного унітаризму. Зокрема, зроблена спроба сформулювати визначення бюджетного унітаризму, а також сутності розподілу доходів і видатків між бюджетами різних рівнів в унітарній державі.

The theoretical questions budgetary unitarism are illuminated in the given article. The attempt is made to formulate definition budgetary unitarism and also essence delimitation of the incomes and expenses between the budgets of different levels in the unitarian state.

Відродження в Україні на конституційній основі інституту самоврядування з відповідними органами управління та місцевими бюджетами, практика передачі державних повноважень місцевим органам влади створюють надійну основу для переходу на європейські стандарти організації суспільного життя і, водночас, зумовлюють пошук нових шляхів забезпечення стабільності бюджетної системи, стійкості міжбюджетних відносин та підвищення ефективності бюджетного регулювання. Розширення повноважень місцевих органів влади та місцевого самоврядування через включення до їх компетенції низки важливих державних функцій зумовлює необхідність забезпечення самодостатності бюджетів різних рівнів, поліпшення правових відносин в умовах бюджетного унітаризму України, підвищення ефективності функціонування бюджетної системи. Ця проблема, не дивлячись на певні позитивні зрушення останніх років, поки що до кінця не вирішена. Міжбюджетні відносини залишаються найбільш напруженою ланкою в бюджетному процесі.

У зв'язку з цим подальшої розробки вимагають теоретико-методологічні проблеми бюджетного унітаризму, зокрема визначення сутності та особливостей міжбюджетних відносин, а також розмежування доходів і видатків в умовах державного унітаризму України.

Параметри і характеристики бюджетної системи кожної країни залежать від політичного устрою держави – унітарного або федеративного. Україна, відповідно до статті 2 Конституції, є унітарною державою, типовими рисами якої є цілісність, неподільність, відсутність у своєму складі інших державних утворень, функціонування єдиної системи права. Але незалежно від формально проголошеного устрою (унітарного, федеративного чи конфедеративного) демократично побудована держава, як правило, має розгалужену вертикальну та горизонтальну структури управління. Так, унітарна держава характеризується тим, що саме центральний уряд здійснює ефективний контроль за реалізацією усіх державних функцій на території країни; у випадку, якщо наявні кілька рівнів сектору державного управління, вони не можуть діяти незалежно від центру, маючи обмежену спроможність самостійно визначати структуру своїх видатків (типовим є делегування державних повноважень зверху донизу) та доходів (значну частку останніх становлять податкові розщеплення та прямі бюджетні трансферти).

Позитивні риси державного унітаризму полягають у тому, що можна забезпечувати єдність процесу державного управління в усій державі, реалізуючи державні програми на всій території і створюючи єдиний економічний простір для господарських одиниць. Цим забезпечуються однакові умови доступу підприємств та громадян до послуг держави незалежно від місцезнаходження. Проте унітаризм має і певні недоліки, пов'язані з тим, що в унітарній державі відповідальність за надання

суспільних послуг здебільшого покладається на центр, а тому недостатньо враховуються локальні особливості потреб громадян та фірм на суспільні послуги, оскільки територіальні одиниці значною мірою позбавлені автономії, яка б надавала їм змогу відповідним чином реагувати на місцеві відмінності у структурі попиту. Реалізація ж загальнодержавних програм на всій території країни вимагає наявності значного бюрократичного апарату у центрі та на місцях, процес централізованого надання послуг внаслідок цього ускладнюється, підвищуються витрати на одиницю послуг і знижується ефективність процесу управління[1].

Відповідно до унітарного устрою, в Україні міжбюджетні відносини базуються на засадах, визначених центральною владою та її законодавчо-правовими актами. Тобто бюджетна система, що діє в Україні, є похідною від закріпленої Конституцією організації державної влади. Тому конструкція міжбюджетного регулювання, а також принципи формування і використання державного бюджету, місцевих бюджетів усіх рівнів перебувають у жорсткій залежності від організації державної влади на двох рівнях: державного та місцевого. Відповідно формується бюджетна система, яка складається із державного бюджету та місцевих бюджетів усіх рівнів. Вона будується з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіального устроїв і врегульовується нормами права[2]. Отже, в унітарних державах, до яких відноситься Україна, бюджетна система об'єднує дві ланки: бюджет центрального уряду та місцеві бюджети. У федеративних державах, окрім зазначених двох ланок, існує третя – бюджети членів федерації.

У науковій літературі є різні визначення бюджетної системи. Але під кутом зору структурно-функціональної побудови її визначають, насамперед, як сукупність усіх бюджетів, що діють на території країни[3]. Бюджетна система України – це сукупність окремих її ланок, юридично пов'язаних між собою, яка ґрунтується на загальноприйнятих принципах, що відповідають міжнародним стандартам[4]. Можна погодитися з визначенням бюджетної системи, яке дає І.Я.Чугунов під кутом зору її фінансово-регулятивного призначення: "Бюджетна система – це сукупність бюджетів, утворена на основі адміністративно-територіального устрою держави та взаємовідносин між ними, які вибудовуються з огляду на оптимальний розподіл і фінансове забезпечення повноважень органів державної та місцевої влад між бюджетами усіх рівнів, спрямованих на соціально-економічний розвиток суспільства"[5]. Сам термін "бюджетна система України" знайшов своє закріплення в Конституції України 1996 року. Хоча є прихильники того, щоб вживати термін "система бюджетів України"[6].

Місцеві бюджети, які сформувались разом з виникненням інституту місцевого самоврядування, присутні як у федеративних, так і в унітарних державах. На їх зміст,

структуру впливає не лише державний устрій, але й національні особливості та організація місцевого управління.

Система місцевих бюджетів – це сукупність самостійних місцевих бюджетів, які не включаються до складу державного бюджету і один до одного. В унітарних країнах поняття місцеві бюджети збігається з поняттям бюджету місцевого самоврядування. Оскільки Україна є унітарною державою, тому тут місцевими бюджетами слід вважати і бюджети органів місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань).

Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" 1997 року започаткував новий підхід щодо визначення поняття місцевих бюджетів та їхнього складу. У ст.1 Закону зазначено, що бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – це план утворення й використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування цим законом визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або за відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. З огляду на те, що територіальні громади формуються з жителів міст, селищ і сіл або добровільних об'єднань жителів кількох сіл, то місцевими бюджетами слід вважати бюджети зазначених територіальних громад, а саме – міські (районні у містах), селищні та сільські бюджети.

Конституція України не визначає характеру республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних та районних бюджетів. Але вони, безумовно, є місцевими, оскільки у правовій унітарній державі може бути лише один державний бюджет – бюджет центрального уряду. Це положення знайшло своє відображення у Бюджетному кодексі України, за яким до місцевих бюджетів відносяться бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. Склад місцевих бюджетів України, як і в інших країнах, відображає особливості адміністративно-територіального поділу та специфіку функціонування місцевого самоврядування[7].

Отже, держаний устрій є визначальним фактором формування бюджетної системи. В Україні перевагу було віддано державному унітаризму і відповідно до цього цілком логічним є поєднання унітарного державного устрою з бюджетним унітаризмом[8]. Хоча в Україні бюджетна система функціонує в умовах державного унітаризму, характерною ознакою її побудови є самостійність усіх бюджетів. У ст. 16 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" зазначено, що місцеві бюджети одного рівня не можуть бути включені до державного бюджету України або місцевих бюджетів іншого рівня. Запровадження цієї норми закону зумовлене необхідністю ліквідації існуючої в радянські часи багаторічної практики включення кожного бюджету нижчого рівня до наступного за рівнем бюджету і так аж до державного бюджету колишнього СРСР. Ст. 61 Закону визначено, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та законодавчо закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрямки використання коштів відповідно до чинного законодавства.

Бюджетна самостійність – це один із основних принципів побудови бюджетної системи в умовах державного унітаризму України. Він відповідає засадам бюджетного федералізму, які набувають усе більшого поширення в побудові бюджетних систем, у тому числі й унітарних держав[9]. Так як розвиток бюджетного федералізму прита-

маний економічним системам, організованим за ринковим типом, то встановлення та забезпечення самостійності місцевих бюджетів є важливим завданням в процесі ринкової трансформації українського суспільства.

У наукових працях багатьох авторів і практиками вживаються поняття "економічний унітаризм", "фінансовий унітаризм", "бюджетно-податковий унітаризм", "цивілізований економічний унітаризм", які не несуть концептуальної навантаження. Це має своє пояснення. З самого початку реформування економіки в Україні активно обговорювались проблеми побудови бюджетного унітаризму, проте лише з прийняттям Конституції України в 1996 р. були започатковані заходи щодо впровадження реальних елементів бюджетного унітаризму. До цього часу в основному бюджетна система формувалася і функціонувала на механізмах попередньої радянської бюджетної системи. При цьому широко використовувався принцип узгодження, який не завжди мав наукове обґрунтування. У зв'язку з вищезазначеним виникає необхідність визначення сутності економічної природи бюджетного унітаризму і міжбюджетних відносин. Для цього простежимо позиції окремих вчених. Так, наприклад, автори концепції реформування міжбюджетних відносин сформували визначення бюджетного унітаризму таким чином: це відносини між центральними органами влади та місцевими органами державної влади і місцевого самоврядування з приводу формування та реалізації бюджетної політики держави, розмежування бюджетно-податкових повноважень, видатків і доходів, розподілу і перерозподілу останніх між державним бюджетом і місцевими бюджетами на основі принципів централізму з певним застосуванням принципу децентралізму, тобто при заздалегідь визначеному певному рівні самостійності територіальних місцевих бюджетів. При цьому має враховуватися необхідність єдності загальнодержавних інтересів та інтересів населення територіальних громад. Таке, хоча і досить об'ємне визначення, є позитивним, так як характеризує бюджетний унітаризм як економічні відносини, сформовані державою.

У науковій літературі зустрічаються й інші визначення бюджетного унітаризму. Так, О. Богачева трактує бюджетний унітаризм як автономне функціонування бюджетів окремих рівнів влади та їх взаємовідносини, що здійснюються на чітко визначених державою нормах. Деякі вітчизняні автори вважають, що бюджетний унітаризм є формою бюджетного устрою в унітарній державі, яка передбачає реальну участь усіх ланок бюджетної системи в єдиному бюджетному процесі, в рівній мірі орієнтованого на врахування усіх учасників бюджетної системи[10]. В.І.Кравченко визначає бюджетний унітаризм як форму внутрішніх міжурядових відносин, основні принципи організації яких визначаються центральною владою. Місцевій та регіональній владі при цьому відводиться досить пасивна роль. У рамках бюджетного унітаризму центральна влада здійснює активну політику забезпечення єдиних стандартів громадських послуг по всій території країни, вирівнює фінансові дисбаланси[11].

Загалом під бюджетним унітаризмом необхідно розуміти організацію відносин між державним бюджетом України та місцевими бюджетами, а також між окремими ланками місцевих бюджетів на основі єдиних визначених і законодавчо закріплених державою принципів, інструментів і методів, які використовуються для забезпечення соціально-економічних інтересів центру, місцевих органів влади та органів самоуправління і спрямовані на досягнення єдиних стандартів громадських послуг по всій території країни.

У бюджетному унітаризмі організація міжбюджетних відносин визначається центральними органами влади у відповідності із законодавством. Центральна влада наділена більшими правами і відіграє значну роль у забезпеченні населення державними та громадськими послугами, визначає перелік делегованих органам місцевого самоврядування повноважень, мінімальні соціальні стандарти послуг на території всієї країни, здійснює фінансове вирівнювання. Бюджетний унітаризм передбачає: розмежування повноважень між центральними та місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування щодо надання державних та громадських послуг; наявність обов'язкових завдань органів місцевого самоврядування щодо надання таких послуг на рівні, не нижчому за певні соціальні стандарти; затверджену систему державних мінімальних соціальних стандартів; визначення переліку власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування в сфері надання державних і громадських послуг; наявність механізму фінансування повноважень, делегованих органами державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування; наявність власної доходної бази у кожного рівня бюджетної системи; розмежування доходів та видатків між різними рівнями цієї системи; наявність самостійних бюджетних процесів, пов'язаних з функціонуванням бюджетів центрального уряду та місцевих бюджетів; наявність визначеної законодавством системи вирівнювання на основі формул; наявність визначеної законодавством системи бюджетних трансфертів; наявність процедур погодження рішень центральної влади з фінансових питань, що стосуються місцевого самоврядування, з органами місцевого самоврядування та їх об'єднаннями; наявність спеціальних процедур контролю фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Бюджетна система та міжбюджетні відносини будуються відповідно до Конституції, природи державної влади та потреб місцевого самоврядування.

Концепція бюджетного унітаризму є теоретичною основою побудови міжбюджетних відносин в Україні, хоча, водночас, вона передбачає використання елементів бюджетного федералізму, зокрема: розмежування доходів та видатків між рівнями бюджетної системи; розмежування податкових повноважень, державних та місцевих податків; закріплення за різними рівнями бюджетів часток державних податків; проведення консультацій центральною владою з місцевою владою, що стосуються бюджетно-фінансових інтересів останньої.

Міжбюджетні відносини розглядаються як фінансові відносини між державним та місцевими бюджетами. В унітарній державі, якою є Україна, міжбюджетні відносини здійснюються між центральною державною владою, місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування. Міжбюджетні відносини, згідно із статтею 81 Бюджетного Кодексу України, "це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України"[12]. Унітарна форма міжбюджетних відносин гарантує суверенітет країни і стабільність в регіонах відповідно до їх фінансових можливостей. Водночас вона ніяким чином не заперечує використання децентралізованої моделі міжбюджетних відносин.

Відносини між державним і місцевими бюджетами в умовах державного унітаризму дають широкий простір центральній владі щодо проведення політики забезпечення єдиних стандартів бюджетних видатків у межах усієї країни, активного фінансового вирівнювання. Стосунки між місцевими бюджетами і бюджетом централь-

ного уряду у розвинутих унітарних країнах побудовані на визначених законодавством бюджетних процедурах, розроблених за погодженням з органами місцевого самоврядування та їх об'єднаннями. Економіко-правова база міжбюджетних відносин – це, практично, фундамент, на якому відбуваються соціально-економічний розвиток територій та формуються фінансові потоки між центром та органами місцевої виконавчої влади і самоврядування. Правове забезпечення при цьому виступає як необхідний законодавчий інструмент, який визначає рамки цих відносин, за межами яких починає діяти фактор відповідальності.

В умовах бюджетного унітаризму виключно важливою проблемою, яку належить вирішувати на науковому та прикладному рівні, є розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи. Метою розмежування доходів є створення вихідних умов для збалансування бюджетів кожного рівня, виходячи із податкового потенціалу, який є на даній території. При цьому важливо дотриматися соціальних стандартів, що гарантують громадянам конституційні права.

Розмежування, як щорічно відтворюваний технологічний процес, за своїми функціями є важливою складовою механізму міжбюджетних відносин і значною мірою визначає ефективність бюджетів усіх рівнів у частині соціально-економічного розвитку відповідних територій. Від того, як формується доходна база кожного місцевого бюджету залежить його самостійність. Розмежування доходів і видатків між державним і місцевими бюджетами, а також між окремими рівнями місцевих бюджетів повинно здійснюватися з врахуванням загальнодержавних і територіальних інтересів і ґрунтуватися на принципах економічної ефективності і соціальної справедливості. Тобто фінансування певного виду видатків повинно закріплюватися за тією ланкою, яка може забезпечити їх найефективніше надання. Ефективність тих чи інших видів видатків доцільно оцінювати під кутом зору того, наскільки правильно визначений об'єкт фінансування, як дійсно забезпечується одержання визначених бюджетом послуг державного сектора і наскільки вагомим виявиться економічний і соціальний ефект.

Кількісні пропорції розмежування доходів між ланками бюджетної системи визначаються розподілом функцій і завдань, що покладаються на відповідні органи виконавчої влади і місцевого самоврядування, але кожний бюджет від державного до бюджету села повинен мати власну і закріплену доходну базу. Найважливіші завдання, які вирішує центральний уряд, зокрема такі, як макроекономічне регулювання, державне управління, національна оборона, міжнародне співробітництво та інші, потребують акумуляції державним бюджетом значної частки національного доходу країни. З іншого боку, завдання, які вирішують органи місцевого самоврядування із року в рік ускладнюються. Із коштів місцевих бюджетів фінансуються найзначніші заходи держави в галузі економіки та соціальної політики. Розширення функцій місцевої влади, бюджетних прав місцевих спільнот, делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади вимагає посилення ролі місцевих бюджетів і позитивних структурних змін у їх доходах, підвищення питомої ваги місцевих бюджетів у загальній масі державних видатків.

Визначальним при розподілі доходів між різними рівнями бюджетної системи є завдання гарантувати здійснення власних та делегованих повноважень органами влади різних рівнів і, відповідно, фінансування усіх видатків, передбачених бюджетами як загалом у державі, так і в окремих адміністративно-територіальних утвореннях. При цьому важливо забезпечити місцевим ор-

ганам влади самостійність у вирішенні завдань комплексного розвитку територій, що сприяє незворотності демократичних процесів у країні.

Доходи бюджетів як державного, так і місцевого рівня мають чітку класифікацію, яка закріплена в Бюджетному Кодексі, а саме: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, трансфери. Податкові надходження визначаються Законами України. Це загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі. Неподаткові надходження – це доходи від власності, підприємницької діяльності, адміністративні збори, платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу, надходження від штрафів, фінансових санкцій та інші неподаткові надходження. Державний і місцеві бюджети формуються шляхом акумулювання як податкових, так і неподаткових доходів, але головним їх фінансовим джерелом є податки.

Теоретичне узагальнення сутності розмежування бюджетних доходів дозволяє сформулювати визначення цього поняття: розмежування доходів в бюджетній системі унітарної держави – це законодавчо встановлені розподіл та розщеплення податкових і неподаткових надходжень в їх повному розмірі чи в певній пропорції між державним і різними рівнями місцевих бюджетів з метою забезпечення самостійності бюджетів у здійсненні покладених на них соціально-економічних функцій. Таким чином, розмежування доходів між суб'єктами бюджетної системи являє собою складну систему економічних відносин, яка встановлюється державою і регулюється нормами права. Проблема розмежування доходів між бюджетами різних рівнів виходить за межі суто фінансових і завжди має політичне забарвлення: наскільки центральний уряд довіряє місцевій владі, чи треба надавати їй фіскальну автономію, як контролювати та обмежувати податковий тягар.

Розмежування доходних джерел між суб'єктами бюджетної системи здійснюється за допомогою різних способів. Але у світовій практиці використовуються три основних способи. 1) Розподіл податків та інших доходів за ланками бюджетної системи, коли окремі податки спрямовуються до центрального бюджету, а інші – на забезпечення місцевих потреб. Такий розподіл може бути повний або частковий і зумовлюється нерівномірністю розвитку територіальних громад, в результаті якої доходи, достатні для одного адміністративно-територіального утворення, можуть бути недостатніми для іншого. При застосуванні цього методу найскладнішою є проблема: які податки віддати центральному бюджету, а які віддати місцевим бюджетам. Багаторічний досвід оподаткування довів доцільність закріплення за центральними бюджетами непрямих податків (ПДВ, акцизних зборів, мита), податків на доходи (прибуток) юридичних осіб, а за місцевими бюджетами – насамперед майнових податків, податку на доходи фізичних осіб, різних зборів, які є для населення платою за послуги місцевої влади. 2) Розщеплення надходжень від податків за допомогою закріплення за кожною ланкою бюджетної системи конкретних часток податку в межах єдиної ставки оподаткування, тобто розподіл податкових надходжень між центральним бюджетом і місцевими бюджетами у певних пропорціях. Як правило, пропорції розподілу податкових джерел доходів, що передаються до центрального бюджету, і тих, що залишаються місцевим бюджетам, завжди визначає центральний уряд. 3) Встановлення територіальних надбавок до загальнодержавних податків. Крім того, є комбіновані способи розмежування доходів між суб'єктами бюджетної системи. Вони залежать від різних чинників, але, насамперед, від засад побудови бюджетної системи,

які, в свою чергу, визначаються державним устроєм країни. За умов бюджетного унітаризму, як правило, використовуються різні способи розмежування доходів між ланками бюджетної системи.

Бюджетний кодекс України (2001 рік) запровадив нову ідеологію формування бюджетів, а в основу механізму міжбюджетних відносин поклав послідовні, прозорі та єдині для всіх місцевих бюджетів правила. Бюджетний Кодекс визначив новий порядок формування доходної частини місцевих бюджетів. Закріплення доходів за бюджетами місцевого самоврядування здійснено на засадах:

- ♦ забезпечення стабільності і передбачуваності надходжень для довгострокового прогнозування доходів бюджетів;

- ♦ встановлення взаємозв'язку між обсягами податків, що сплачуються на території, та рівнем бюджетних послуг, які отримує платник податку;

- ♦ закріплення переліку доходів за бюджетами місцевого самоврядування, які мають стимулювати органи місцевого самоврядування до нарощування податкової бази.

Таким чином, єдність і цілісність бюджетної системи унітарної держави забезпечується не через акумуляцію всіх фінансових ресурсів у центрі, а в результаті їх оптимального розмежування за рівнями державного управління та місцевого самоврядування.

Важливу роль у міжбюджетних відносинах відіграє розмежування видатків між окремими ланками та видами бюджетів. Воно здійснюється відповідно до функцій, завдань та повноважень між гілками та рівнями влади і є необхідною умовою самостійності бюджетів, свободи місцевих органів влади у використанні коштів місцевих бюджетів.

Розподіл бюджетних видатків, спрямований на досягнення як загальнодержавних цілей, так і на вирішення завдань місцевих органів влади у відповідності до їх повноважень, забезпечує цілісність та стійкість бюджетної системи унітарної держави.

Деякі західні вчені вважають, що місцеві органи влади повинні розпоряджатись основною масою сукупних бюджетних ресурсів держави, ухвалювати більшу частину адміністративних рішень, а також концентрувати у своїх руках систему соціального захисту. Якраз якість їх рішень, а не віддаленого центру, прямо впливає на рівень життя середньостатистичного громадянина. Такий підхід зумовлює розширення повноважень місцевих органів влади та органів самоврядування і відповідно збільшення їх доходів і видатків. При цьому розмежування видатків між бюджетами різних рівнів бюджетної системи має здійснюватися на основі таких принципів: можливого наближення видаткових зобов'язань до нижчих рівнів бюджетної системи; економічності та ефективності використання бюджетних засобів; адекватності бюджетних видатків повноваженням, закріпленим за відповідними рівнями влади.

Теоретичне узагальнення сутності розмежування видатків дозволяє сформулювати визначення цього поняття: розмежування видатків в бюджетній системі унітарної держави – це законодавчо визначений розподіл видаткових коштів між державним та місцевими бюджетами, а також між окремими ланками місцевих бюджетів у відповідності до їх функцій, власних та делегованих повноважень, який здійснюється з метою забезпечення населення необхідними послугами, спрямований як на досягнення загальнодержавних цілей, так і всебічного та гармонійного розвитку територій і є необхідною умовою самостійності бюджетів та забезпечує єдність, цілісність та стійкість бюджетної системи.

Бюджетний кодекс чітко розмежував видатки як між державним і місцевими бюджетами, так і трьома вида-

ми місцевих бюджетів (бюджетами місцевого самоврядування, районними, обласними). Загальний порядок розподілу видатків за основними функціями між ланками бюджетної системи поданий в таблиці 2.19.

Розмежування видатків за видами бюджетів здійснене для забезпечення стабільного та уніфікованого порядку фінансування суспільних послуг, встановлення відповідальності за якість надання цих послуг та максимального наближення послуг до їх безпосереднього споживача.

1. Слухай С.В. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалії. – К.: Артк, 2002. – С.8-9 2. Бюджетний кодекс України. – К.: Вид-во ВР України, 2001. – с.6. 3. Финансы / Под ред. Л.А.Дробозиной. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. – 527с. 4. Юрий С.И., Бес-

кид И.М.Бюджетна система України. – К.: Таксон, 2002. – 256 с. 5. Чугунов І.Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку. – К.: НІОС, 2003. – 488 с. 6. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України. – К.: Т-во "Знання" України, 1999. – с.118. 7. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – С.121 8. Концепція реформування міжбюджетних взаємовідносин в Україні /НД фінансовий інститут при Міністерстві фінансів України. – К., 1999. – С. 19-33. 9. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – С.327. 10. Богачева О. Бюджетная политика: проблемы России и зарубежный опыт // Мировая экономика и международные отношения. – 1994. – №4. – С 109-120. 11. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України. – К.: Т-во "Знання" України, 1999. – с.251. 12. Бюджетний кодекс України. – К.: Вид-во ВР України, 2001. с.50-51. 13. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – С. 264.

Надійшла до редколегії 21.09.05

І.В. Ващенко, канд. екон. наук., доцент

"ТІНЬОВА ЕКОНОМІКА" І ФІНАНСОВА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ

У статті визначені основні чинники які характеризують рівень тінізації економіки України та підходи щодо визначення її масштабів.

The article determines basic factors to characterize the level of "shadowing" the economy of Ukraine and ways to determine its scale.

Існування тіньової економіки, проблеми ухилення від оподаткування та нагромадження незаконно отриманих доходів вже є загальноновизнаною в Україні.

Сьогодні тіньова економіка починає істотно гальмувати не лише економічний розвиток кожного громадянина й держави в цілому, а й стає серйозною перешкодою для розвитку демократичних інститутів, прав людини, громадянського суспільства в Україні.

Існуючий рівень тінізації економіки дійшов тієї небезпечної межі, коли можна говорити про існування системи розширеного відтворення тіньових економічних відносин в Україні. Тінізація економіки є одним з основних чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави. Особливою загрозою є відсутність твердих думок серед дослідників щодо самих масштабів тіньової економіки. Деякі вчені вважають, що визначити масштаби тіньової економіки взагалі неможливо [11]. За висловлюваннями представників Державної податкової адміністрації, Міністерства внутрішніх справ він становить 50%, Служби безпеки – 60%, а у експертних оцінках МВФ зустрічається цифра більше 70%. Держкомстат України оцінює розмір тіньової економіки як 20%. Таким чином оцінка обсягів "тіньової" економіки коливається від 20% до 70% від ВВП залежно від методу оцінки. Масштаби цього явища обумовлюють необхідність його урахування при прийнятті макроекономічних рішень.

Як органічна складова економіки будь-якого суспільства, "тіньова" економіка – це частина валового національного продукту, яка не відображена в національній статистиці і являє собою господарсько-комерційну діяльність, яка внаслідок певних причин (інколи і історично виправданих), прагне уникнути державного обліку та контролю [1,5].

Причини виникнення тіньової економіки нобелівський лауреат І.Пригожин окреслив через загальні закони хаосу [7].

Західні дослідники зазвичай виділяють такі чинники, що визначають масштаби і динаміку "тіньової" економіки: вага оподаткування; розміри одержаного прибутку; тривалість робочого часу; масштаби безробіття; роль державного сектора [9,12]. Серед основних чинників тінізації в Україні слід відзначити наступні:

1.Корупційність серед посадових осіб державної влади, в тому числі і фінансово-контрольних органів.

2.Недосконалість інституціонального забезпечення економічної політики. Силові та адміністративні заходи, які реалізуються державою для протидії тінізації економіки, не приносять очікуваного позитивного результату внаслідок нерозвиненості ринкових інститутів, системних недоліків у функціонуванні організованих товарних і фінансових ринків. Суспільство встигло звикнути до того, що скрупульозне дотримання законів є, швидше, виключенням, аніж правилом [4].

Відчутним каналом тіньового відтоку за кордон грошових коштів через банківську систему стало неконтрольоване використання мільйонів платіжних карток українських банків, з яких більша частина припадає на картки міжнародних систем. Позабанківський грошовий обіг також частково використовується в нелегальному секторі економіки. За п'ять останніх років обсяг грошей поза банками збільшився в чотири рази; крім того в Україні поза банками перебуває понад 45-60% національної валюти [6]. (Таблиця 1)

Таблиця 1. Динаміка позабанківського грошового обігу, млн. грн.

Показники	1999	2000	2001	2002	2003
грошова маса	22070	32084	45555	64532	88295
гроші поза банками	9583	12799	19465	26434	31318
гроші поза банками, % до загальної грошової маси	43,4	39,9	42,7	40,9	35,5

3. Збереження несприятливого підприємницького клімату. Уповільнене здійснення економічних перетворень, незавершеність розбудови ринкових механізмів сприяють неузгодженості державної економічної політики з інтересами значного числа господарюючих суб'єктів.

4. Системні вади податкової системи. Чинна податкова система фактично зосереджена на максимальному залученні надходжень до бюджету, без урахування можливих негативних наслідків надлишкового фіскального тиску на суб'єктів господарювання та громадян. При цьому, внаслідок