

Савастєєва О.М.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування,
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ ТРАНСФЕРТНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті використані концептуальні підходи до визначення трансфертної політики як складової частини бюджетної політики, що представляє собою сукупність заходів щодо ефективної організації та функціонування системи міжбюджетних трансфертів. Виокремлено основні та найважливіші напрями реалізації трансфертної політики, яка спрямована на вирішення основної мети – надання громадянам відповідних суспільних послуг належної якості незалежно від адміністративно – територіальної одиниці проживання. Практична реалізація трансфертної політики полягає у комплексі заходів довгострокового (стратегічного) та короткострокового (тактичного) характеру, що здійснюють центральні органи влади та органи місцевого самоврядування через систему міжбюджетних трансфертів. Побудована концептуальна модель трансфертної політики.

Ключові слова: бюджетна система, міжбюджетні трансферти, фіскальне вирівнювання, трансфертна політика, місцеві бюджети, модель.

КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ТРАНСФЕРТНОЙ ПОЛИТИКИ

Савастєєва О.Н.

В статье использованы концептуальные подходы к определению трансфертная политика как составной части бюджетной политики, которая представляет собой совокупность мер по эффективной организации и функционированию системы межбюджетных трансфертов. Выделены основные и важнейшие направления реализации трансфертной политики, которая направлена на решение основной цели – предоставление гражданам соответствующих общественных услуг надлежащего качества независимо от административно – территориальной единицы проживания. Практическая реализация трансфертной политики заключается в комплексе мероприятий долгосрочного (стратегического) и краткосрочного (тактического) характера, которые осуществляют центральные органы власти и органы местного самоуправления через систему межбюджетных трансфертов. Построена концептуальная модель трансфертной политики.

Ключевые слова: бюджетная система, межбюджетные трансферты, фискальное выравнивание, трансфертная политика, местные бюджеты, модель.

CONCEPTUAL MODEL OF TRANSFER POLICY

Savastieieva Oksana

The article uses conceptual approaches to the definition of a transfer policy as an integral part of fiscal policy, which is a set of measures for the efficient organization and functioning of the system of intergovernmental fiscal transfers. The range of main tasks for which the transfer policy is directed are determined. The main and most important directions of realization of transfer policy are outlined, among which the main is the development of a scientifically grounded concept of organizing the system of intergovernmental transfers, the definition of the main vectors of the direction of intergovernmental transfers in the current and prospective periods, and the implementation of a complex of practical actions aimed at achieving the

stated goals. Transfer policy is aimed at solving the main goal – providing citizens with appropriate public services of the proper quality regardless of the administrative and territorial unit of residence. The practical implementation of the transfer policy consists in a combination of long-term (strategic) and short-term (tactical) nature of activities carried out by the central authorities and local self-government bodies through the system of intergovernmental transfers. Among the internal factors that complicate the formation and adversely affect the process of implementing the transfer strategy, the most important are unstable and ineffective normative provision of the system of functioning of official transfers, organizational and financial and economic failure of local self-government bodies to ensure the sustainable development of their own territorial community – problems that 's with the need for a reasonable and objective determination of the needs of local budgets in additional financial resources. The conceptual model of transfer policy is constructed.

Keywords: budget system, intergovernmental transfers, fiscal equalization, transfer policy, local budgets.

Постановка проблеми. Питання удосконалення міжбюджетних трансфертів є надзвичайно актуальним в умовах розширення повноважень, якими наділяються органи місцевого самоврядування. Дослідження механізму функціонування системи міжбюджетних трансфертів створює необхідність з'ясування поняття трансфертної політики як складової частини державної бюджетної політики, що, в свою чергу сприятиме підвищенню рівня регіонального розвитку органів місцевого самоврядування і якісному виконанню власних завдань і функцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасним проблемам міжбюджетних відносин присвячено праці таких видатних науковців, як В. Федосов, С. Юрій, А. Лісовий, О. Кириленко, В. Кравченко, В. Дем'янишин, І. Волохова, Г. Поляк, І. Луніна, С. Слухай, О. Сунцова, О. Грубляк, М. Карвацький, Т. Бондарук, З. Лободіна. Отже, **метою статті** є визначення поняття трансфертної політики та побудова концептуальної моделі трансфертної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проведений аналіз наукових джерел довів, що питання, пов'язані з дослідженням теоретичних основ трансфертної політики, у сучасній науковій думці взагалі не розглядаються [1; 2; 3; 4; 5; 6]. Вітчизняні науковці здебільшого приділяють глибоку увагу обґрунтуванню теоретичних засад здійснення фінансової, бюджетної політики або ж фіскальної політики. Що ж стосується проблематики трансфертної політики, то наукова думка, постійно звертаючись до дослідження системи міжбюджетних відносин та організації міжбюджетних трансфертів, не приділяє належної уваги розгляду теоретико-методологічних засад здійснення трансфертної політики. Більшість науковців є солідарними у визначеннях як фінансової, так і бюджетної політики, розуміючи їх сутність як систему певних заходів, сукупність дій, спрямованих на досягнення визначених цілей або досягнення певного ефекту. Отже, виходячи з цього, вважаємо за необхідне сформулювати власне визначення трансфертної політики як невід'ємної частини бюджетної політики.

Під трансфертною політикою слід розуміти складову частину бюджетної політики, що представляє собою сукупність заходів щодо ефективної організації та функціонування системи міжбюджетних трансфертів з метою зближення рівнів фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів, за допомогою чого досягається рівність отримання суспільних благ населенням всіх регіонів. Ефективна трансфертна політика спрямована на вирішення основної мети – надання громадянам відповідних суспільних послуг належної якості незалежно від адміністративно-тери-

торіальної одиниці проживання. Вважаємо, що запорукою ефективною та дієвою трансфертної політики є створення стимулів для органів місцевого самоврядування щодо оптимального використання економічного потенціалу територіальних громад. Тобто ефективна трансфертна політика має стимулювати органи місцевого самоврядування до саморозвитку громад шляхом створення умов для фінансової спроможності.

Практична реалізація трансфертної політики полягає у комплексі заходів довгострокового (стратегічного) та короткострокового (тактичного) характеру, що здійснюють центральні органи влади та органи місцевого самоврядування через систему міжбюджетних трансфертів. Відповідно, зміст трансфертної політики полягає у з'ясуванні курсу, основних завдань та напрямів діяльності у сфері спрямування та освоєння міжбюджетних трансфертів. Основними та найважливішими напрямками реалізації трансфертної політики є наступні (рисунок 1):

- розробка науково обґрунтованої концепції організації систем міжбюджетних трансфертів на основі диференційованого підходу до вивчення актуальних потреб суспільного розвитку територіальних громад, детального аналізу соціально-економічного стану, а також стратегічних пріоритетів, встановлених державою;

- визначення основних векторів спрямування міжбюджетних трансфертів в поточному та перспективному періодах, виходячи із наявності можливих варіантів досягнення поставленої мети (процес встановлення та постійний перегляд переліку програм та заходів, щодо яких спрямовуються трансферти, з точки зору їх доцільності та перспективності; оптимальне співвідношення трансфертів, що мають ознаки споживання та ознаки розвитку на предмет з'ясування того, в якій мірі в сучасних умовах слід збільшувати трансферти розвитку, щоб отримати підвищення спроможності регіонів і, як наслідок, зменшення трансфертів споживання у довгостроковому періоді). При цьому необхідно враховувати вплив зовнішніх та внутрішніх факторів, таких як загальний стан економічного та соціального розвитку в країні, зміни в податковій політиці, відносини з міжнародними фінансово-кредитними установами, світові економічні тенденції тощо;

- впровадження в життя комплексу практичних дій, спрямованих на досягнення визначених цілей.

Трансфертна політика має об'єктивний та суб'єктивний вектори започаткування. Об'єктивний вектор визначає той факт, що трансфертна політика здійснюється в межах загальної бюджетної політики держави, яка, в свою чергу, зумовлена об'єктивними фінансовими відносинами.

Суб'єктивний вектор трансфертної політики зумовлений необхідністю формулювання завдань, пріоритетних напрямків та засобів практичної реалізації міжбюджетних відносин.

Об'єктивний та суб'єктивний вектори є взаємопов'язаними складовими елементами цілісного явища – трансфертної політики, та водночас є самостійними частинами. Теоретична концептуалізація трансфертної політики полягає у тому, що дана політика представляє собою категорію надбудови. Вона обумовлюється фінансовими відносинами, фінансовим базисом, безпосередньо пов'язана з фінансами. Співвідношення між надбудовою та базисом є основою визначення особливостей та взаємозв'язку таких понять, як трансферти і трансфертна політика (рисунок 2).

У відповідності до завдань, які необхідно вирішити, трансфертна політика поділяється на трансфертну стратегію та трансфертну тактику.

Під трансфертною стратегією пропонуємо розуміти формування такого курсу трансфертної політики на довгострокову перспективу, результатом якого має стати розв'язання глобальних задач міжбюджетних відносин, сформованих бюджетною стратегією.

Реалізація трансфертної стратегії неможлива без здійснення процесу прогнозування загальносвітових тенденцій у фінансовій сфері та розробки концептуальних підходів до організації бюджетного вирівнювання. Отже, у широкому розумінні трансфертна стратегія представляє собою цілісну систему дій центральних органів влади та органів місцевого самоврядування, що є органічною частиною бюджетної стратегії, узгодженою певним чином з іншими стратегічними напрямками розвитку економічної та соціальної сфери. Головною ознакою трансфертної стратегії та її основною відмінністю від звичайного плану дій є визначення шляхів практичної реалізації відповідних завдань бюджетного вирівнювання із урахуванням можливих втручань ззовні або негативного впливу певних факторів чи обставин.

Серед внутрішніх факторів, що ускладнюють формування та негативно впливають на процес реалізації трансфертної стратегії, варто виділити наступні:

– нестабільне та малоефективне нормативне забезпечення системи функціонування офіційних трансфертів;

– організаційна та фінансово-економічна нездатність органів місцевого самоврядування забезпечити сталий розвиток власної територіальної громади;

– проблеми, що пов'язані із необхідністю обґрунтованого та об'єктивного визначення потреб місцевих бюджетів у додаткових фінансових ресурсах та раціонального розподілу отриманих ресурсів між відповідними суб'єктами;

– нестабільність джерел наповнення власної ресурсної бази територіальних громад.

Розробка трансфертної стратегії – процес, що складається з наступних частин: розрахунок запасу міцності системи міжбюджетних трансфертів, тобто визначення ступеню задовільнення потреби у трансфертах відповідно до наявного бюджетного потенціалу та з'ясування резервів; визначення характерних особливостей взаємозв'язків між елементами системи міжбюджетних трансфертів; встановлення можливостей досягнення цілей, у тому числі у разі виникнення прямих загроз чи об'єктивних обмежень.

На відміну від трансфертної стратегії, пов'язаної із вирішенням завдань перспективного розвитку, трансфертна тактика спрямована на розв'язання проблем конкретного етапу міжбюджетних відносин та охоплює питання поточної діяльності через зміну способів функціонування системи трансфертів, перерозподіл бюджетних ресурсів, переорієнтацію трансфертного механізму тощо.

Отже, трансфертну тактику можна визначити як форму реалізації трансфертної стратегії, сукупність адаптивних заходів впливу на функціонування трансфертних відносин, що здійснюється з метою встановлення параметрів, визначених трансфертною стратегією. Визначальними ознаками трансфертної тактики є гнучкість та здатність до адаптації, форми та межі якої визначаються завданнями, на вирішення яких націлена трансфертна стратегія.

Якщо трансфертна стратегія базується на ідеологічних та політичних засадах проведення бюджетної полі-

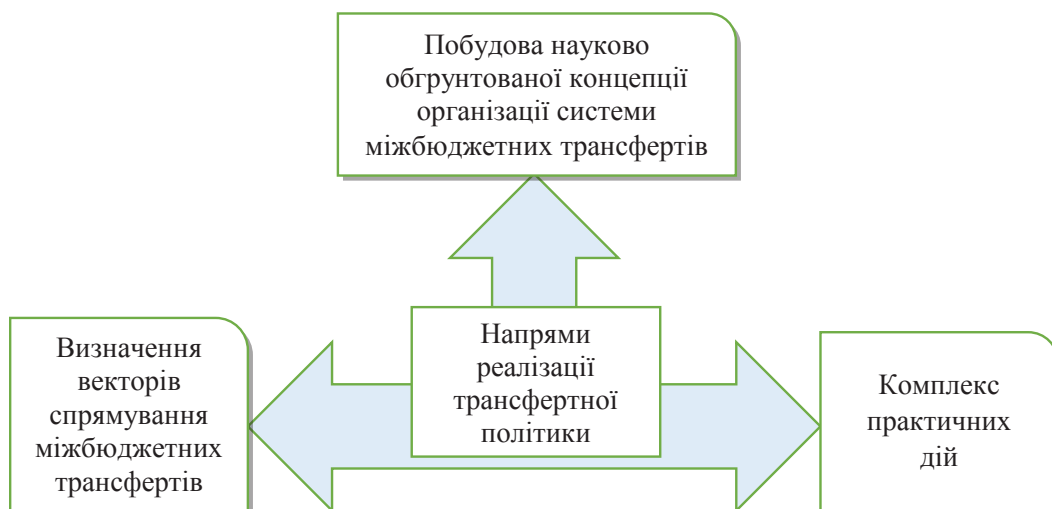


Рис. 1. Напрями реалізації трансфертної політики

Джерело: складено автором

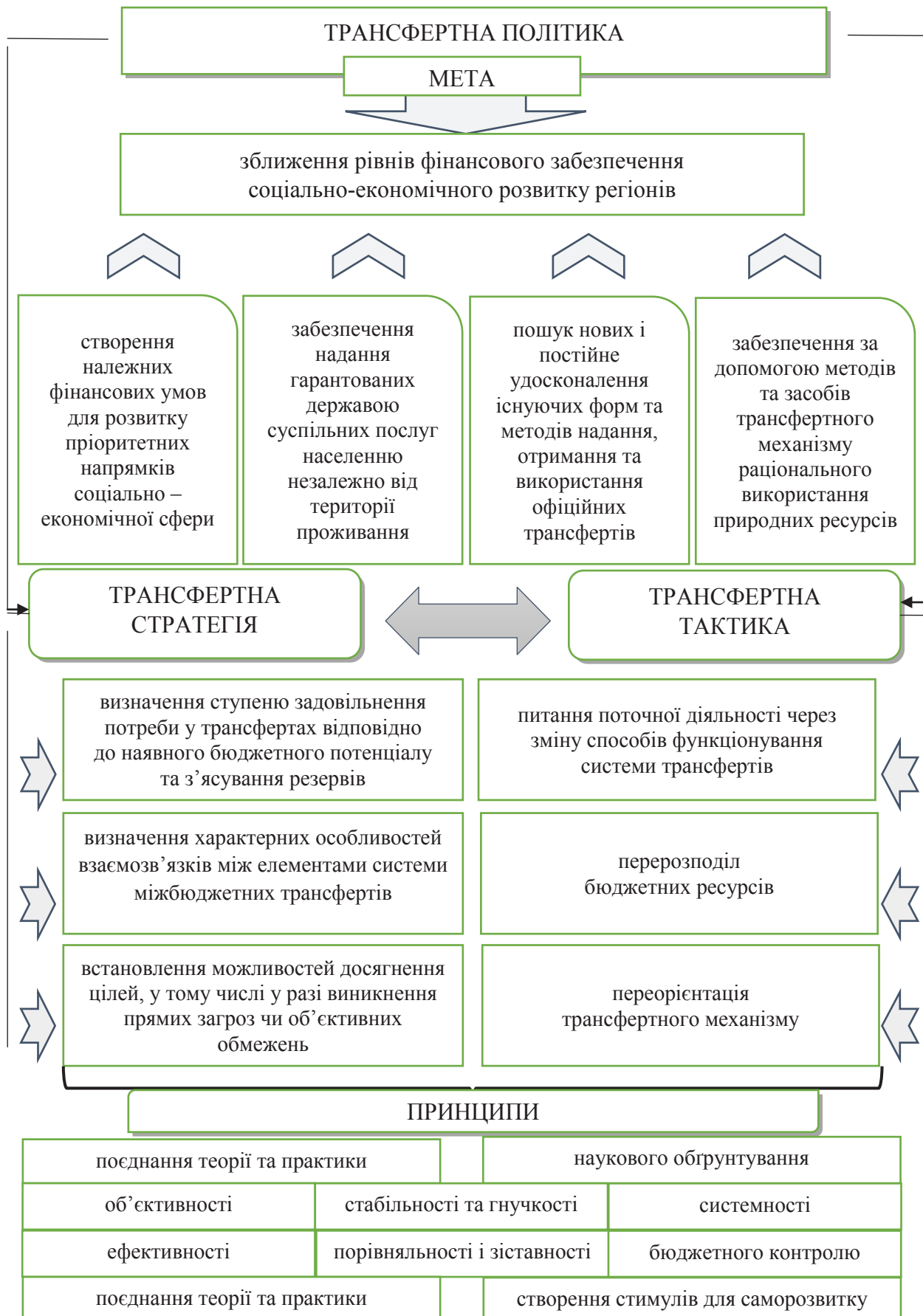


Рис. 2. Концептуальна модель трансфертної політики

Джерело: побудовано автором

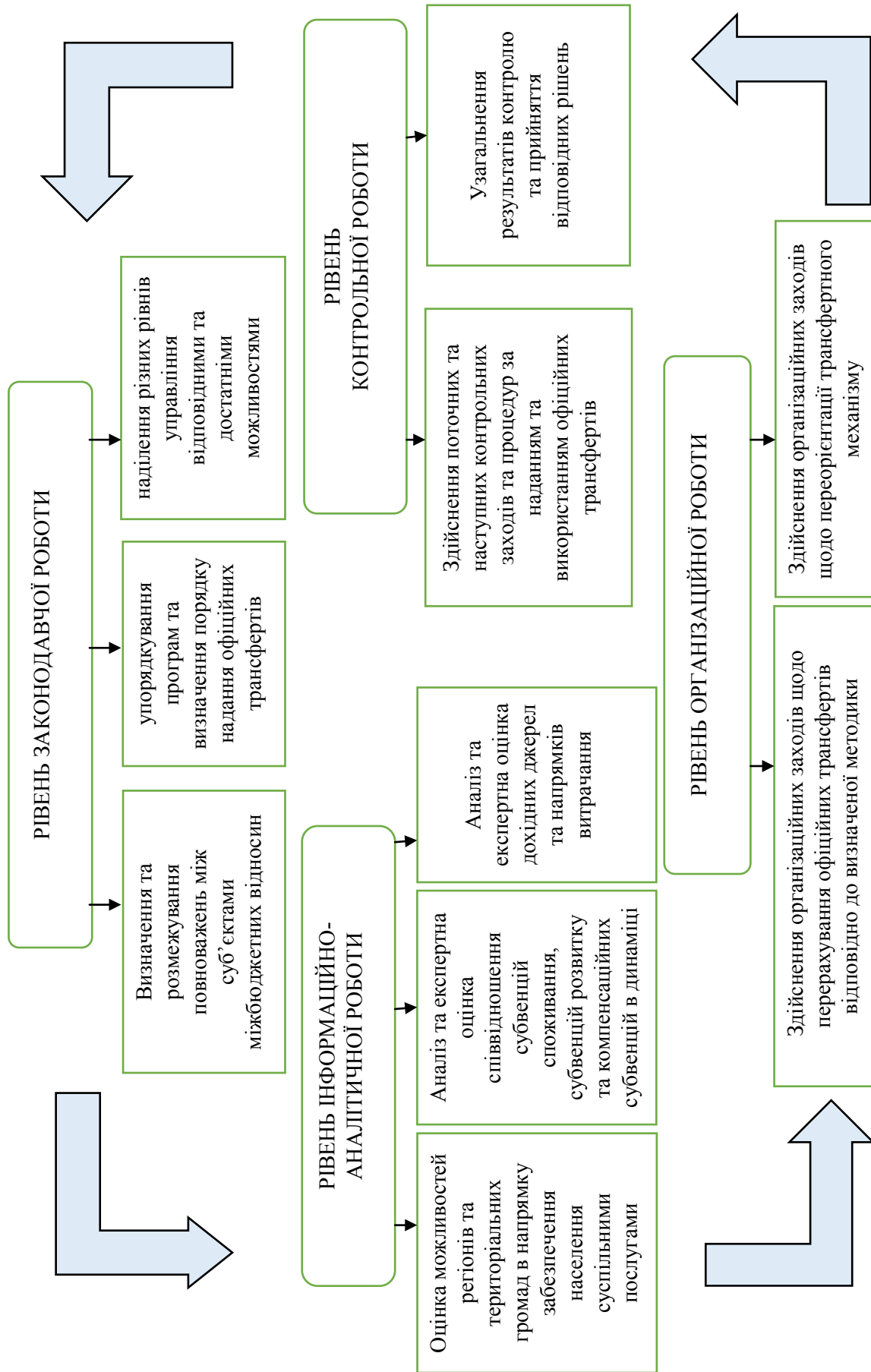


Рис. 3. Рівні реалізації трансфертної політики

Джерело: побудовано автором

тики, то тактичні дії у сфері трансфертної політики визначаються безпосередньо органами центральної та місцевої влади. Набуття процесом виконання тактичних дій самостійного характеру призводить до гальмування стратегії або обмежує напрями її здійснення, призводить до втрати логічного зв'язку між діями державних інститутів і органів місцевого самоврядування, отже, трансфертна політика набуває найвищої ефективності за умови узгодження її стратегії і тактики. Трансфертна тактика знаходить відображення у чинному законодавстві з питань організації міжбюджетних трансфертів, затверджених бюджетах та бюджетних програмах. Нормативні акти органів виконавчої влади як загальнодержавного, так і місцевого рівнів, надають трансфертній політиці вигляд комплексу конкретних заходів та механізмів їх реалізації. Водночас, тактичні дії у сфері офіційних трансфертів повинні бути швидко адаптованими до зміни завдань та пріоритетів соціально-економічної політики.

Принципи трансфертної політики визначають її основні параметри, втілюються у нормативно-правових актах, свідомості фахівців та суспільства взагалі, служать критеріями оцінки рівня результативності трансфертної політики, здійснюють вплив на соціально-економічні процеси у суспільстві. Виходячи з цього, вважаємо, що до принципів трансфертної політики відносяться наступні: принцип поєднання теорії та практики при формулюванні загальних засад; наукового обґрунтування; об'єктивності; ефективності; порівняльності і зіставності; стабільності; гнучкості; системності; бюджетного контролю; створення стимулів для саморозвитку громад.

Слід зауважити, що реалізація трансфертної політики відбувається на різних рівнях. Відповідна структурно-логічна схема представлена на рис. 3.

Як складова частина бюджетної політики, трансфертна політика потребує нормативно-правового забезпечення шляхом закріплення у законодавчих актах засад її реалізації. Отже, в такий спосіб відбувається реалізація трансфертної політики на рівні законодавчої роботи. Рівень інформаційно-аналітичної роботи передбачає реалізацію трансфертної політики у вигляді комплексу відповідних аналітичних процедур, що, в свою чергу, визначає вектори реалізації трансфертної політики на організаційному рівні. Здійснення поточних та наступних контрольних заходів та процедур визначає рівень контрольної роботи, за результатами якого переглядаються нормативні засади реалізації трансфертної політики та вносяться необхідні корективи.

Висновки з проведеного дослідження. Отже, проведене дослідження дозволило сформулювати власне визначення трансфертної політики як складову частину бюджетної політики, що представляє собою сукупність заходів щодо ефективної організації та функціонування системи міжбюджетних трансфертів з метою зближення рівнів фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів, за допомогою чого досягається рівність отримання суспільних благ населенням всіх регіонів. Представлена концептуальна модель трансфертної політики поєднує визначення трансфертної стратегії і тактики, з'ясовує основні завдання, на які спрямована трансфертна політика, та принципи її функціонування.

1. Балацький Є.О. Міжбюджетні трансферти і державна політика. Збірник наукових праць ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ». URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/54257/6/Balatsky_Mizhbiudzhetni%20.pdf

2. Дем'янишин В.Г., Кізіма Т.О. Регіональна бюджетна політика: теоретична концептуалізація та перспективи розвитку. *Регіональна економіка*. 2016. № 4. С. 91–99.

3. Заїчко І.В. Роль бюджетної політики у забезпеченні фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. *Наукові праці НДФІ*. 2010. № 1(50). С. 47–55.

4. Павелко А., Чугунов І. Бюджетна політика економічного розвитку. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2015. № 2. 64–73.

5. Тарасова О.В. Фінансова політика і бюджетна безпека України. *Економіка харчової промисловості*. 2018. № 1. С. 76–80.

6. Формування і функціонування бюджетної системи України: монографія. С.О. Булгакова, О.Т. Колодій, Л.В. Єрмошенко та ін.; за заг. ред. А.А. Мазаракі. Київ : Книга, 2003. 344 с.

E-mail: Savasteeva777@gmail.com