

УДК 336.14.352

Дорош В.Ю., к.е.н, доцент

Луцький національний технічний університет

ТЕОРЕТИЧНИЙ БАЗИС РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

У публікації підлягають розгляду питання щодо особливостей формування поняття «міжбюджетні відносини». Розглянуто основні аспекти регулювання міжбюджетних відносин. Подано авторське визначення дефініції «міжбюджетні відносини».

Ключові слова: місцеві бюджети, міжбюджетні відносини, регулювання міжбюджетних відносин, децентралізація, субсидіарність

Dorosh V.

THEORETICAL BASIS OF REGULATION OF INTERBUDGETARY RELATIONS

The publication shall be considering the characteristics of the formation of the concept of «intergovernmental relations». The main aspects of the regulation of intergovernmental relations. Posted copyright determine the definition of "intergovernmental relations".

Keywords: local budgets, intergovernmental relations, regulation of intergovernmental relations, decentralization, subsidiarity

Дорош В.Ю.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ БАЗИС РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В публикации подлежат рассмотрению вопросы об особенностях формирования понятия «межбюджетные отношения». Рассмотрены основные аспекты регулирования межбюджетных отношений. Представлено авторское определение дефиниции «межбюджетные отношения».

Ключевые слова: местные бюджеты, межбюджетные отношения, регулирование межбюджетных отношений, децентрализация, субсидиарность.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Зміна соціально-економічних формацій – це тривалий, важливий та багатогранний процес, який є невід'ємною частиною становлення сучасної світової економічної системи. Її характерною рисою є регулювання різнобічних аспектів суспільного життя, у тому числі і сфери міжбюджетних відносин.

Розуміння суті власного бюджетного потенціалу територіально-адміністративних одиниць допоможе ідентифікувати напрями розвитку територій і виробити оптимальну стратегію їх досягнення. Виходячи з цього, досить важливим є дослідження формування власного бюджетного потенціалу регіону, що тісно пов'язаний з соціально-економічним розвитком. Зауважимо, що від того, на скільки забезпечені місцеві бюджети власними коштами, залежить дієвість і результативність територіальної влади.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Теоретичні й методологічні питання формування місцевих бюджетів та вдосконалення міжбюджетних відносин досліджено в наукових працях таких вітчизняних вчених як О.Д. Василик, В.М. Федосов, В.М. Опарін, М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко та ін. Серед ваговимих наукових досліджень зарубіжних вчених з питань регулювання міжбюджетних відносин та розробки і проведення політики у сфері місцевих фінансів можна назвати праці О. Богачової, Дж. Б'юкенена, Р. Белома, С. Бейлі, А. Вагнера, Л. Дробозіної, У. Еванса, К. Ерроу, А. Ігудіна, Дж.М. Кейнса, В. Лебедева, Е. Ліндала, К. Лайкама, Дж. Мейнором, П.Мальцева, І. Озерова, Дж. Оунсова, Г. Поляка,

В. Панскова, А.В. Парето, А. Пігу, Ш. Планкарта, М. Порша, Д. Рікардо, В. Родіонової, П. Самуельсона, А. Сміта, М. Сперанського. Однак, незважаючи на низку проведених досліджень, тема формування місцевих бюджетів та вдосконалення міжбюджетних відносин залишається актуальною.

Цілі статті. Розкриття сутності міжбюджетних відносин, представлення авторського бачення досліджуваної дефініції.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Розширення господарської самостійності регіонів у ході трансформації вимагає новаторського підходу до проблематики взаємовідносин між центральним і місцевими бюджетами, правильної оцінки потреб останніх в державному фінансуванні і формах його здійснення. Проблеми процесу становлення фінансової незалежності місцевих органів влади в Україні вимагають приділення особливої уваги до зростаючої залежності місцевих бюджетів від трансферного фінансування.

Проведене дослідження сучасних наукових підходів до визначення категорії «міжбюджетні відносини» (табл.1) свідчить про те, що дане поняття як економічна категорія є багатоаспектним і трактується вченими по-різному.

Таблиця 1

Наукові підходи до визначення поняття «міжбюджетні відносини»

Систематизовано автором

Автор	Трактування поняття «міжбюджетні відносини»
Бюджетний кодекс	Це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та Законами України
Бак Н.А. [1, С. 78-82]	Зв'язки, які виникають між різними територіальними громадами, їхніми об'єднаннями і суспільством загалом в особі управлінських органів у процесі використання обмежених бюджетних ресурсів, а також в організації, розподілі та реалізації внутрішніх щодо бюджетної системи потоків коштів
Бандурка О.М., Гетьманець О.П. [2, С. 109]	Децентралізовані зв'язки рівноправних, незалежних суб'єктів бюджетних відносин, діяльність яких, згідно з нормами бюджетного права, регулюється спеціальними методами, що розмежовують повноваження щодо надання споживачам гарантованих бюджетами соціальних послуг
Лилик О.Я. [3, С. 30-35]	Основний елемент відносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування в унітарних державах. У федеративних державах основний елемент відносин між органами влади федерації та суб'єктами федерації, а також між органами влади суб'єктів федерації й органами місцевого самоврядування
Опарін В.М. Малько В.І. Кондратюк С.Я. [4, С. 17]	Внутрішні бюджетні потоки, які відображають перерозподіл доходів і видатків між бюджетами
Корнієнко А.І. [5, С. 30-38]	Механізм передачі повноважень щодо використання ресурсів від бюджетів одного рівня до бюджетів іншого рівня
Лайкам К. [6, С. 139]	Відносини, які включають: поділ і правове закріплення між диференційованими рівнями відповідальності за виконання окремих соціальних і економічних функцій; визначення величини видатків, що забезпечують виконання повноважень, закріплених за кожним рівнем бюджетної системи; встановлення і правове закріплення джерел доходів бюджетів усіх рівнів; усі форми підтримки регіонів
Каун О.Б. [7, С. 31-38]	Відносини, які повинні будуватися на партнерських і взаємовідповідальних основах з обов'язковою умовою розподілу всіх повноважень між різними рівнями влади
Селюков А.Д. [8, С. 121-122]	Відносини, що складаються між певними публічно-територіальними утвореннями, тому як насправді органи влади певних ланок вступають до правовідносин міжбюджетного характеру невід свого імені, а від імені тих публічно-територіальних утворень, які вони представляють

1	2
Чеберяко О.В. [9, С. 78-82]	Ключова складова бюджетного процесу, важливий інструмент удосконалення фінансових відносин між центральними і місцевими органами влади, дієвий чинник економічного та політичного розвитку

Виходячи з проведеного дослідження, «міжбюджетні відносини», на нашу думку, являють собою, з одного боку, стосунки між різними рівнями влади з приводу розмежування повноважень, а з іншого – стосовно перерозподілу фінансових ресурсів між різними рівнями бюджетної системи.

Відмітимо той факт, що організація регулювання міжбюджетних відносин напряму залежить від обраної моделі державного устрою. Високий рівень централізації у невідривному зв'язку з незначним переліком прав і обов'язків органів місцевого самоврядування та значною фінансовою допомогою із центрального бюджету притаманні унітарним державам [10, С. 37].

Механізм міжбюджетних відносин є певною системою принципів, інструментів та методів управління господарськими зв'язками, в які вступають суб'єкти цих відносин. Ефективність міжбюджетних відносин та фінансова незалежність мають стати основним орієнтиром на шляху до децентралізації владних повноважень усіх рівнів.

Важливо вказати на те, що головна ознака фінансової незалежності – це володіння і самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на органи місцевого самоврядування. Такі фінансові ресурси необхідні для реалізації намічених цілей і програм економічного і соціального розвитку території у відповідності з обраними пріоритетами.

Основні аспекти регулювання міжбюджетних відносин можна систематизувати (табл. 2).

Об'єктивна основа процесу регулювання міжбюджетних відносин обумовлена низкою обставин. Перша з них пов'язана з входженням України до європейської спільноти. На нинішньому етапі політико-економічного розвитку України, а саме визнання її країною з ринковою економікою та здійснення кроків в напрямі європейської інтеграції, питання, що стосуються розподілу частини виробленого валового внутрішнього продукту між адміністративно-територіальними одиницями, мають винятково важливе значення для кожного суб'єкта господарської діяльності і взагалі для кожного громадянина нашої держави, оскільки обсяги і якість реалізованих суспільних благ та послуг напряму впливають на рівень добробуту кожного з нас. По-друге, створення ефективного механізму функціонування багаторівневої бюджетної системи, яка є найважливішим і безумовно невід'ємним елементом будь-якої фінансово-економічної системи, що базується на ринкових засадах. Цілком природним є той факт, що система відносин між бюджетами повинна забезпечувати здатність органів місцевого самоврядування виконувати свою основну функцію – забезпечувати населення підконтрольної території суспільними благами та послугами в обсязі, необхідному для відтворення та визначеному загальнодержавними стандартами.

Політичний	Мінімізація втручання держави в бюджетний процес регіонів через розвиток місцевого самоврядування як одного з елементів демократичних перетворень
	<ul style="list-style-type: none">• Фактична відсутність самоврядування, оскільки виконавчі структури на місцях призначаються центром, а представницькі органи влади як правило виконують директивні функції
Економічний	Важливим чинником стабілізації економічної ситуації в країні має стати ефективне формування місцевих фінансів
	<ul style="list-style-type: none">• Нестабільність дохідної бази місцевих унеможливило стабільність фінансово-економічної ситуації в країні
Соціальний	Дотримання інтересів членів територіальних громад та їх об'єднань, беручи до уваги цілі уряду (підвищення рівня добробуту та соціальної захищеності громадян)
	<ul style="list-style-type: none">• У розвинутих країнах саме територіальні громади, які спираються на власні фінанси, є стабілізатором соціально-політичного ладу
Правовий	Чітке законодавче розмежування видаткових повноважень між різними рівнями управління
	<ul style="list-style-type: none">• Відсутність системи оцінок потреби бюджетних видатків на регіональному рівні створює протиріччя між різними владними рівнями при обговоренні бюджетних проблем
Науковий	Обмін науковим досвідом. Державна підтримка і заохочення наукових досліджень з питань регулювання міжбюджетних відносин
	<ul style="list-style-type: none">• Перенесення знайдених іншими країнами наукових рішень у вітчизняні умови може дати негативні наслідки
Загальний	Вищенаведені позитивні зрушення дають можливість наближення України до груп розвинутих країн
	<ul style="list-style-type: none">• Ускладнення координації дій уряду для досягнення макроекономічних цілей і забезпечення балансу фінансових можливостей у державі

Розроблено автором

Рис. 1. Пріоритетні аспекти регулювання міжбюджетних відносин

По-третє, назріла гостра потреба в реформуванні міжбюджетних відносин в Україні. Органи державної влади, при впровадженні тих чи інших моделей міжбюджетних відносин, наштовхуються на проблеми, які пов'язані з досить значними відмінностями у економічному та соціальному розвитку територій. Тому бюджетна реформа в контексті міжбюджетних відносин зобов'язана будуватися на системі адекватних економічних принципів і функціональному механізмі розподілу повноважень між органами центральної влади та місцевого самоврядування.

Відмітимо той факт, що організація регулювання міжбюджетних відносин напряму залежить від обраної моделі державного устрою. Класифікація зарубіжних моделей регулювання міжбюджетних відносин подана у табл. 2.

Таблиця 2

Зарубіжні моделі регулювання міжбюджетних відносин

Систематизовано автором

Класифікатор	Модель	Характерна ознака	Територіальна приналежність
За способом розмежування доходів між рівнями бюджетної системи	Американська	Більша частина видатків кожного з бюджетних рівнів фінансується за рахунок власних джерел	США
	Канадська	Класичний соціально орієнтований бюджетний федералізм. Місцеві органи влади мають власні податки і користуються правом додавати свої ставки до базової федеральної ставки	Канада, Швейцарія, Австрія
	Німецька	Міжбюджетні відносини базуються на «загальних» податках, надходження від яких розподіляються між всіма рівнями бюджетної системи. Пряма фінансова допомога із бюджетів вищих рівнів відносно не велика, однак існують багаточисельні і доволі значні федеральні і спільні програми регіонального розвитку	Німеччина, РФ
	Китайська	Податки збираються регіональною владою, центр визначає частково за допомогою формул, але найчастіше за згодою, скільки кому лишити; доводяться завдання щодо перерахування податкових платежів в центральний бюджет.	Китай
За співвідношенням переваг і недоліків централізації влади	Розподільча модель бюджетно-податкових взаємовідносин	Розподіл доходів використовується у якості інструменту регулювання «нерівних» умов життя	Німеччина
	Модель «конкуруючого» федералізму	Кожен регіон і муніципальне утворення конкурують виходячи із власних переваг. Окремі регіони можуть проводити власну бюджетну політику	США
За типом організації	Децентралізовані моделі	Функціонування двох відносно незалежних рівнів державної влади: федерального і субфедерального. Наявність паралельних і незалежних систем адміністрування податків	США, Канада
	Кооперативні моделі	Здійснюється ставка на спільне використання федерального-регіональних податків. Надлишкова централізація податкових функцій веде до обмеження фінансової самостійності регіональних та місцевих органів влади	Німеччина, Швейцарія,
За схожістю підходів до регулювання міжбюджетних відносин та співвідношенням ролі центральних і регіональних властей	Модель з достатньо високою самостійністю	Достатньо висока самостійність регіональних та місцевих властей, в основі якої лежить широке коло бюджетних повноважень	Австралія, США, Канада, Великобританія, Японія
	Модель із значною самостійністю	Значна участь нецентральної влади у фінансуванні соціальних видатків	Данія, Норвегія, Швеція, Фінляндія
	Модель із недостатньо високою самостійністю	Відчутна автономія та наявність співпраці бюджетів різного рівня	Австрія, Німеччина, Швейцарія
	Модель із значною фінансовою залежністю	Значна фінансова залежність регіонів від центру	Бельгія, Франція, Італія, Греція, Нідерланди, Португалія, Іспанія
За обсягом повноважень регіональної влади з встановлення власних податків	Централізована	Перелік регіональних податків і їх ставки визначаються центральною владою	Франція
	Децентралізована	Наявність повноважень у регіональній владі самостійно встановлювати власні податки	США
	Змішана	Кількість регіональних податків обмежується визначеним, хоча і обмеженим переліком або ж визначаються максимальні ставки	Німеччина, РФ
За способом місцевого самоуправління	Англосаксонська	Високий рівень автономії місцевого управління, відсутність органів державної влади місцевого рівня	Австралія, США, Канада, Великобританія, Індія, Нова Зеландія
	Континентальна	Посаднання місцевого самоуправління і місцевих адміністрацій, обмежена автономія місцевого самоврядування	Франція, Італія, Іспанія, Бельгія,
	Змішана	Посаднання елементів англосаксонської та континентальної моделі. З однієї сторони органи місцевого самоврядування не є державними органами, а з іншої збережене державне управління на місцевому рівні, що визначає особливості фінансування видаткових повноважень, як власних так і делегованих	Німеччина, Австрія, Японія, РФ
	Радянська	Відсутність комунальної власності та місцевих бюджетів, функціонування органів місцевого самоврядування в системі органів центральної влади, жорстка централізація управління	Куба, КНР
За рівнем розвитку державності	«Одвічно вільні країни»	Традиційно високий рівень громадських свобод, повна відмова від централізації	Великобританія, Нідерланди, Швейцарія, США
	Лібералізовані країни з центральною владою	Заснована на загальному під-порядкуванні бюрократичному апарату з невеликою часткою реального управління на місцевому рівні	Франція, Італія, Іспанія, Німеччина

Розвиток провідних країн світу супроводжується процесом децентралізації в ухваленні рішень і поступовим розширенням прав територій, зокрема регіонального рівня.

У сучасному світі розрізняють європейський (західний), американський і східний регіоналізм. Успішно розвивається європейський регіоналізм, підґрунтям якого є пріоритет прав та інтересів особистості над правами та інтересами будь-якої спільноти. Американський регіоналізм, використовуючи західні ліберальні цінності, утворив географічну периферію полюсу високих технологій. Китай та інші азійські країни демонструють модель східного регіоналізму, що базується на поєднанні поетапної відкритості світовим ринкам з авторитарною державною владою [14, С. 58].

В основу європейського регіоналізму покладено принципи «атлантичної» децентралізації – визволення громадянського суспільства з-під опіки держави та субсидіарності – чіткий розподіл прав і обов'язків за виконавчою вертикаллю з делегуванням повноважень на той територіальний рівень, який здатний їх реалізувати найефективніше. Унаслідок цього спрямованість європейського регіоналізму полягає в поетапному переході від національної державності через наднаціональні об'єднання до Європи регіонів. У цьому процесі Рада Європи іде ніби попереду Європейського Союзу, закладаючи фундамент громадянського суспільства. Таким чином, сутність регіоналізму полягає в інтеграції за формулою «Європа регіонів» [14, С. 60].

Висновки. Саме завдяки міжбюджетним відносинам як базисній економічній категорії стає можливим більшою чи меншою мірою виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень.

Тож цілком природно, що метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, й бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень. Реформуванню системи міжбюджетних відносин сприятлива регуляторна політика держави; виважена податкова політика; прийняття прогресивних змін до законодавства України, зокрема, до Податкового, Бюджетного та Митного кодексів; поліпшення роботи місцевих органів влади; розвиток науково-технічного потенціалу у фінансово-бюджетній сфері; систематичне інформування населення про проведення громадських слухань з бюджетних питань; децентралізація управління; зростання позитивного іміджу держави серед світових співтовариств; реформа місцевих фінансів та територіально-адміністративна реформа; розробка та активне впровадження стратегій розвитку на національному та регіональному рівнях; створення державних та регіональних інформаційних систем про регіони, їх потенціал та потреби, а також про територіальні громади в Україні.

Список використаних джерел:

1. Бак Н. А. Регулювання міжбюджетних відносин як складова бюджетного регулювання / Н. А. Бак // Фінанси України. – 2002. – № 5. – С. 78-82.
2. Бандурка О. М. Бюджетне право України : підручник / О. М. Бандурка, О. П. Гетьманець – Х. : Вид-во Нац. Ун-ту 239ерифе. Справ, 2003. – 152 с. (С.109)
3. Лилик О. Я. Міжбюджетні відносини в економічній системі держави / О. Я. Лилик // Фінанси України. – 2002. – №6. – С. 30-35.
4. Опарін В. М. Бюджетна система : навч.-метод. Посіб. Для самостійного вивчення дисципліни / В. М. Опарін, В. І. Малько, С. Я. Кондратюк – К. : КНЕУ. – 2000. – 227 с.(С.17)
5. Корнієнко А. І. Економіко-статистичний аналіз міжбюджетних трансфертів в Україні / А. І. Корнієнко // Статистика України. – 2006. – №2. – С. 30-38.
6. Лайкам К. Оптимизация распределения налогов между федеральным и региональным уровнями бюджетной системы / К. Лайкам // Вопросы экономики. – 1998. – №10. – С. 139.
7. Каун О. Б. Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні / О. Б. Каун // Фінанси України. – 2001. – №6. – С. 31-38.
8. Селюков А. Д. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / А. Д. Селюков – М. : Национальный 239ерифері бизнеса, 2003. – 432 с.(С.121-122)

9. Чеберяко О. Фінансова підтримка місцевих бюджетів в умовах бюджетного унітаризму в Україні / О. Чеберяко // Фінанси України. – 2005. – №9. – С. 13-19.
10. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навч. посіб. / Ю. В. Пасічник – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Знання – Прес, 2003. – 523с.
11. Зайдель Б. Бюджетный 240ериферія240: сравнительный анализ по странам / Б. Зайдель, Д. Веспер // Регион: экономика и 240ериферія240. – 1999. – № 2. – С. 16-47.
12. Богачева О. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта / О. Богачева // Мировая экономика и международные отношения. – 1995. – № 9. – С. 104-125.
13. Шуба В. Б. Модели межбюджетных отношений 240ериферія240 стран: общее и особенное / В. Б. Шуба // Финансы. – 2003. – № 10. – С. 62-64.
14. Грицай О. В. Центр и 240ериферія в региональном развитии / О. Грицай, Г. Иоффе, А. Трейвиш. – М. : Наука, 1991. – 168 с

Рецензент д.е.н., професор Вахович І.М.