



АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

С. О. Ніщимна,
кандидат юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету
Чернігівського державного інституту
економіки й управління

УДК 347.73

ПРО ПРИНЦИПИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Аналізується поняття міжбюджетних відносин. Вказані відносини розглядаються у межах бюджетної діяльності. Досліджуються доктринальні погляди на розуміння принципів міжбюджетних відносин.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, бюджетна діяльність, принцип.

Якщо розглядати міжбюджетні відносини у контексті бюджетної діяльності органів публічної влади, то слід виходити з того, що вони є сферою здійснення такої діяльності. Йдеться про те, що за ч. 1 ст. 81 БК України таку діяльність здійснюють органи державної влади, Автономної Республіки Крим і територіальні громади з метою забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України, законами України. Тобто відносини виникають саме між цими органами. Вказані відносини як вид правових повинні ґрунтуватися на відповідних принципах, проте такі засади законодавчо чи доктринально чітко не визначені.

Проблеми міжбюджетних відносин, принципів їх правового регулювання розглядаються вченими-економістами та юристами, наприклад, Л. К. Вороновою, О. Б. Заверухою, М. В. Карасьовою, О. П. Кириленко, В. І. Кравченком, Ю. О. Крохіною, О. А. Кузьменко, О. А. Музикою-Стефанчук, Л. О. Нікітіною, О. П. Орлюк, В. Д. Тарангулом, А. Д. Селюковим, Н. І. Хімичевою, В. Д. Чернадчуком, Н. О. Шевельовою.

Зважаючи на обмеженість уваги саме щодо засад правового регулювання та здійснення міжбюджетних відносин, метою статті є узагальнене висвітлення доктринальних поглядів на такі принципи.

Перш ніж перейти до розгляду принципів міжбюджетних відносин, звернемося до самого поняття “міжбюджетні відносини”.

На думку деяких учених, міжбюджетними відносинами охоплюється 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 [1, с. 139]. Окремі із наведених положень потребують уточнень. Так, сумнівним видається твердження про те, що міжбюджетними відносинами охоплюються “усі форми підтримки регіонів”, — правильніше вести мову лише про фінансову підтримку публічного характеру. Інші положення мають здебільшого економічний, а не фінансово-правовий прояв.

Н. О. Шевельова вважає, що особливою якістю міжбюджетних відносин є “... наявність у його сторін різних статусів: статусу нижчого бюджету та статусу вищого бюджету ...” [2, с. 266]. Очевидною є некоректність цього твердження, адже спочатку йдеться про сторони міжбюджетних відносин (тобто про органи публічної влади різних рівнів), а далі — про статуси бюджетів. Бюджети наділені не статусом, а правовим режимом. Вчена також пише, що бюджет–отримувач “... наділений обов’язками з виконання умов надання фінансової допомоги”. Аналогічно до попереднього зауваження, некоректним є твердження про “обов’язки бюджетів”: бюджет не може мати ні прав, ні обов’язків, оскільки у його нема ні компетенції, ні повноважень, ні правосуб’єктності, ні правового статусу — все це обставини, які характеризують суб’єкт бюджетних правовідносин, а бюджет — це об’єкти правовідносин.

Поза сумнівом, міжбюджетні відносини та міжбюджетна діяльність ґрунтуються на певних принципах. Проте законодавчо в Україні такі засади прямо ніде не закріплені.

В. Д. Тарангул пропонує таке визначення принципів міжбюджетних відносин: “... це — теоретично обґрунтовані та нормативно закріплені основи (ідеї, вимоги) сутності міжбюджетних відносин, що складають їхній основний зміст і визначають загальну спрямованість правового регулювання бюджетної діяльності держави та муніципальних утворень, спрямовують бюджетну діяльність на досягнення її основних мети та завдань” [3, с. 31].

Як стверджує О. С. Дроздовська, відносини між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у сфері управління публічними фінансами базуються на відповідних принципах. Необхідно розмежовувати принципи формування бюджетів, принципи взаємозв’язків між бюджетами та принципи міжбюджетних відносин. До принципів формування бюджету належать повнота, збалансованість, транспарентність, єдність, уніфікація, реальність. Принципами взаємозв’язків між бюджетами є самостійність, автономність, фінансова централізація чи децентралізація, відповідність бюджетного устрою державному та адміністративно-територіальному устрою держави. До принципів організації міжбюджетних відносин слід віднести принцип рівності бюджетних прав органів місцевого самоврядування відповідного територіального рівня, адекватності бюджетних видатків повноваженням і сферам відповідальності органів публічної влади, прозорості, субсидіарності [4, с. 6–7].

М. В. Карасьова стверджує: “Кожен принцип міжбюджетних відносин має свої конституційні основи і може бути використаний при вирішенні найбільш складних питань бюджетно-правового регулювання. При цьому слід враховувати, що принципи існують не окремо, а знаходяться у певній динамічній взаємодії” [5, с. 156].

На думку В. Д. Тарангула, принципи міжбюджетних відносин вужчі за значенням, ніж принципи бюджетної системи. У зв’язку з цим, принципи міжбюджетних відносин необхідно розглядати як продовження принципів бюджетної системи, оскільки вони є лише частковим проявом якостей, притаманних усій бюджетній системі ... Для побудови ефективної системи міжбюджетних відносин в Україні, крім принципів бюджетної системи, зазначених у ст. 7 Бюджетного кодексу України, цю статтю необхідно доповнити ще й такими принципами: децентралізації; реальності; ефективності та економності використання бюджетних коштів; розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи; загального



(сукупного) покриття видатків бюджетів; цільового характеру використання бюджетних коштів; адресності [3, с. 31, 40].

У фінансово-правовій науці зустрічаються різні погляди на те, який принцип міжбюджетних відносин повинен бути основоположним. Так, зустрічається думка про те, що основоположним принципом міжбюджетних відносин є принцип рівності Державного бюджету у відносинах з місцевими бюджетами та рівності місцевих бюджетів у відносинах між ними, що передбачає встановлення єдиних для всіх бюджетів нормативів відрахування від загальнодержавних податків та зборів, а також єдиного порядку їх сплати тощо. Також вказані відносини повинні ґрунтуватися на принципах розподілу та закріплення видатків за відповідними рівнями бюджетної системи; розмежування та закріплення на постійній основі та за тимчасовими нормативами регулювальних доходів; вирівнювання мінімальної бюджетної забезпеченості бюджетів, що необхідно для виконання певних функцій; забезпечення рівномірного надходження доходів та запобігання касовим розривам; забезпечення зацікавленості у виконанні планів надходження доходів у державний та місцеві бюджети тощо [6, с. 196]. На наш погляд, коректніше вести мову про принцип рівності чи паритетності учасників (суб'єктів) міжбюджетних відносин, а не рівності бюджетів. За наведеним вище поглядом, принцип рівності певною мірою тотожний принципу єдності бюджетної системи.

На противагу попередній думці, В. Д. Тарангул стверджує: “Основним принципом, на якому повинна базуватися система міжбюджетних відносин в Україні, є принцип децентралізації. Цей принцип повинен бути основоположним, оскільки він інтегрує в собі велику кількість інших принципів міжбюджетних відносин. Однією з проблем бюджетної системи України є її невідповідність принципам фінансової децентралізації, хоч вони і закладені в Бюджетному кодексі України та Концепції державної регіональної політики України” [3, с. 37]. Далі цитований автор пише: “Принцип децентралізації передбачає організацію бюджетної системи і відносин між бюджетами різних рівнів на підставі передачі повноважень з відповідними фінансовими ресурсами з центру на регіональний і місцевий рівні самоуправління ... Бюджетна децентралізація передбачає два взаємозв'язані паралельні процеси. По-перше, це розподіл видаткових зобов'язань і доходних джерел за рівнями бюджетної системи: державний, регіональний, місцевий. По-друге, це визначення обсягу повноважень, у межах яких органи влади можуть визначати свої видатки і доходи” [3, с. 38]. Маємо ще раз наголосити, що міжбюджетні відносини — це не відносини між бюджетами, а відносини між владними суб'єктами різних рівнів. Тому якщо говоримо про принцип децентралізації, то йдеться про децентралізацію влади, передання певних бюджетних повноважень (переважно видаткових) на місця з обов'язковим фінансовим підкріпленням таких повноважень.

На думку О. А. Музики-Стефанчук, “... система податково-бюджетних відносин між різними органами влади теоретично може бути заснована на різних поєднаннях рівнів децентралізації за різними напрямками. Наприклад, у випадку з повноваженнями, що пов'язані з прийняттям рішень, децентралізація невелика; можливість децентралізації відповідальності також явно обмежена. В економічно розвинених країнах життєздатність існуючих міжбюджетних відносин підтверджує те, що сама по собі централізація та децентралізація повноважень на отримання бюджетних доходів та здійснення видатків не є запорукою процвітання суспільства, що фактично відсутня універсальна модель розподілу доходів і видатків між бюджетами різних рівнів” [7, с. 105–106].

У контексті викладеного виникає потреба у розмежуванні понять “принцип децентралізації” та “децентралізована модель” міжбюджетних відносин. Як зазначає О. Б. Каун, “... децентралізована модель повинна ґрунтуватися на таких принципах: чітке законодавче розмежування видаткових повноважень між різними рівнями влади; закріплення в законодавчому порядку розподілу доходних джерел для виконання видаткової частини бюджету; розвиток фінансової автономії місцевого



самоврядування; пріоритет регіональних інтересів під час формування бюджетів; розширення прав місцевих органів влади під час формування власних бюджетів [8, с. 34]. Загалом, вказані принципи є сучасними засадами бюджетно-матеріальної та бюджетно-процесуальної діяльності.

При розробці концептуально нових принципів міжбюджетних відносин ключовим принципом закріплення джерел доходів за бюджетами різних рівнів повинна стати достатність для фінансування функцій держави. Решта джерел доходів повинна закріплюватись за місцевими бюджетами. Призначенням міжбюджетних трансфертів у таких умовах буде фінансування нестачі ресурсів у випадках недонадходження з об'єктивних причин доходів із закріплених джерел або виникнення надзвичайних видатків [9, с. 185].

О. П. Гетманець вважає, що підґрунтя для організації міжбюджетних відносин закладають принципи самостійності та субсидіарності, які також "... мають важливе значення для встановлення рівноправних бюджетних відносин, а значить, вони також опосередковано впливають на справедливість у розподілі бюджетних коштів між громадянами й територіальними громадами" [10, с. 46].

Як зазначає В. Д. Тарангул, "... міжбюджетні відносини повинні ґрунтуватися на принципах, опираючись на які можна було б досягнути оптимальної взаємодії усіх рівнів влади в бюджетній сфері. Оптимальним вважається такий устрій держави, при якому кожний муніципалітет зможе самостійно розвиватися, володіючи тісними зв'язками з центральною владою та з іншими муніципальними утвореннями" [3, с. 39–40].

Що стосується бюджетного законодавства Російської Федерації, то чинний БК Російської Федерації не містить переліку принципів міжбюджетних відносин, хоча до внесення до нього змін у 2004 р. глава 16 мала назву "Міжбюджетні відносини" (нині — "Міжбюджетні трансферти") і у ч. 2 ст. 129 принципами міжбюджетних відносин називалися такі: розподіл і закріплення видатків бюджетів за рівнями бюджетної системи держави; розподіл (закріплення) на постійній основі і розподіл за тимчасовими нормативами регулюючих доходів за рівнями бюджетної системи держави; рівність бюджетних прав суб'єктів Російської Федерації; рівність бюджетних прав муніципальних утворень; вирівнювання рівня мінімальної бюджетної забезпеченості суб'єктів Російської Федерації, муніципальних утворень; рівність усіх бюджетів Російської Федерації у відносинах з федеральним бюджетом, рівність місцевих бюджетів у відносинах з бюджетами суб'єктів Російської Федерації.

Російський учений О. Г. Пауль до принципів міжбюджетних відносин включає такі:

1) єдність бюджетної системи держави (основою цього принципу є конституційний принцип єдності економічного простору; на його зміст впливає, наприклад, конституційне положення про те, що фінансове регулювання знаходиться у віданні держави (ст. 71 Конституції Російської Федерації));

2) розмежування доходів, видатків і джерел фінансування дефіцитів бюджетів між бюджетами бюджетної системи держави (саме цей принцип закріплює зміст міжбюджетних відносин, він є перепорою необґрунтованої концентрації доходів і видатків бюджетів на будь-якому рівні бюджетної системи. Конституційним підґрунтям цього принципу є визначена самостійність суб'єктів Федерації та муніципальних утворень);

3) самостійність бюджетів;

4) рівність бюджетних прав суб'єктів Федерації, муніципальних утворень (глибинною основою принципу є принцип єдності прав і свобод людини та громадянина незалежно від місця проживання; проявляється в існуванні єдиних методик розподілу доходів і видатків між бюджетами) [11, с. 245–248].

БК Республіки Білорусь від 16 липня 2008 р. [12] визначає міжбюджетні відносини як "... відносини між органами державного управління та органами місцевого управління й самоврядування при здійсненні бюджетного процесу" (ст. 71).



До принципів міжбюджетних відносин у Республіці Білорусь належать такі: розмежування та закріплення доходів за певними рівнями бюджетної системи держави; розмежування та закріплення видатків за певними рівнями бюджетної системи держави; вирівнювання рівнів мінімальної бюджетної забезпеченості бюджетів усіх рівнів бюджетної системи держави (ст. 72 БК Республіки Білорусь від 16 липня 2008 р.). Як бачимо, перелік принципів досить невеликий (включає лише 3 засади), їх зміст не розкривається. Загалом, ця норма, на наш погляд, практично не має будь-якого змістового навантаження.

Дещо ширше це питання висвітлюється у БК Республіки Казахстан від 4 грудня 2008 р., ст. 43 якого визначає, що міжбюджетні відносини ґрунтуються на таких принципах:

1) рівність обласних бюджетів, бюджетів міста республіканського значення, столиці у відносинах з республіканським бюджетом, бюджетів районів (міст обласного значення) у відносинах з вищим обласним бюджетом;

2) ефективний розподіл надходжень, що враховує одночасне дотримання таких критеріїв їх розмежування: за нижчими бюджетами закріплюються податкові та неподаткові надходження, які мають стабільний характер, що не залежать від впливу зовнішніх факторів; податкові та неподаткові надходження, що представляють плату за послуги, надані державними установами, надходять у дохід бюджету, з якого фінансуються зазначені послуги; податки, які мають перерозподільний характер, а також нерівномірне розміщення податкової бази, закріплюються за більш високими рівнями бюджетів бюджетної системи; при закріпленні податків та інших обов'язкових платежів до бюджету перевага віддається тому рівню бюджету, який забезпечить найбільш високий рівень їх збирання; податки, що стягуються з податкової бази, яка має чітку територіальну прив'язку, закріплюються за місцевими бюджетами;

3) вирівнювання рівнів бюджетної забезпеченості адміністративно-територіальних одиниць держави;

4) забезпечення надання місцевими виконавчими органами однакового рівня державних послуг;

5) ефективність і результативність надання державних послуг — закріплення державних послуг за тим рівнем державного управління, який може забезпечити найбільш ефективне і результативне надання державних послуг;

6) максимальне наближення рівня надання державної послуги до її одержувачів — передача виконання послуг на максимально низький рівень бюджетної системи з метою кращого врахування потреб їх одержувачів і підвищення якості державних послуг.

Викладене дає нам підстави зробити висновок, що міжбюджетні відносини є сферою здійснення бюджетної діяльності, яку також можна назвати “міжбюджетна діяльність органів публічної влади”. Відсутність визначення та переліку принципів, на яких повинна ґрунтуватися вказана діяльність, не означає, що вона не має відповідного підґрунтя, адже є загально-правові, фінансово-правові, бюджетно-правові принципи. Саме на цих принципах і повинна ґрунтуватися названа діяльність. На наш погляд, на сьогодні відсутня практична потреба окреслення спеціальних принципів міжбюджетних відносин, адже вони так чи інакше охоплюватимуть названі вище групи принципів.

Список використаних джерел

1. Лайкам, К. Оптимизация распределения налогов между федеральным и региональным уровнями бюджетной системы [Текст] / К. Лайкам // Вопросы экономики. — 1998. — № 10. — С. 139–142.
2. Шевелева, Н. А. Бюджетная система России (проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ) [Текст] : дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Шевелева Наталья Александровна. — С.-Пб., 2005. — 426 л.



3. Тарангул, В. Д. Правове регулювання міжбюджетних відносин в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тарангул Віталій Дмитрович. — Ірпінь, 2007. — 173 арк.
4. Дроздовська, О. С. Бюджетний устрій держави та особливості його формування в Україні [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.04.01 “Фінанси, грошовий обіг і кредит” / О. С. Дроздовська. — К., 2005. — 19 с.
5. Бюджетное право [Текст] : [учебн. пособ.] / под ред. М. В. Карасевой. — М. : Эксмо, 2010. — 320 с.
6. Фінансове право України [Текст] : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Припва та ін. — К. : Правова єдність, 2009. — 395 с.
7. Музика-Стефанчук, О. А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах [Текст] : [навч. посіб.] / О. А. Музика-Стефанчук. — К. : Правова єдність, 2009. — 224 с.
8. Каун, О. Б. Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні [Текст] / О. Б. Каун // Фінанси України. — 2001. — № 6. — С. 31–38.
9. Кравчук, О. О. Адміністративно-правове регулювання комунального управління [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кравчук Олексій Олегович. — К., 2008. — 255 арк.
10. Гетманець, О. П. Принцип справедливості в системі принципів бюджетного процесу [Текст] / О. П. Гетманець // Держава та регіони. Серія: Право. — 2011. — № 1. — С. 44–47.
11. Бюджетное право [Текст] : [учебн. пособ.] / под ред. М. В. Карасевой. — М. : Эксмо, 2010. — 320 с.
12. Бюджетный кодекс Республики Беларусь от 16.07.2008 г. № 412-З [Электронный ресурс] Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. — URL : <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=hk0800412&p2={NRPA}>.

Надійшла до редакції 24.02.2013

Нишчимная С. А. О принципах межбюджетных отношений

Анализируется понятие межбюджетных отношений. Указанные отношения рассматриваются в рамках бюджетной деятельности. Исследуются доктринальные взгляды на понимание принципов межбюджетных отношений.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, бюджетная деятельность, принцип.

Nischimna, S. O. About Principles of Interbudgetary Relations

The concept of interbudgetary relations is analysed in the article. The indicated relations are examined within the framework of budgetary activity. Doctrine outlooks to understanding of principles of interbudgetary relations are investigated.

Keywords: interbudgetary relations, budgetary activity, principle.

