

УДК 35.973.52:336

О.С. МАКАРЕНКО

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Визначено завдання у сфері регулювання міжбюджетних відносин. Вказано напрями подальшого реформування міжбюджетних відносин. З'ясовано вплив ефективних систем міжбюджетних відносин на стимулювання органів місцевого самоврядування збільшувати надходження в місцеві бюджети.

The article considers the tasks in the sphere of inter-budgetary relations regulation. The trends of future reformation of this kind of relations are specified. It was determined the influence of effective systems of inter-budget relations on stimulation of local self-government bodies to enlarge local budgets provision.

Комплекс проблем регіонального розвитку в Україні зумовлює необхідність посилення регулятивного впливу держави на процеси територіального відтворення з метою забезпечення рівномірного постачання суспільних благ, подолання депресивності окремих територій, сприяння соціально-економічному розвитку регіонів. Важливе значення при вирішенні цього завдання надається регулюванню міжбюджетних відносин, яке на сьогодні є неефективним і потребує вдосконалення.

У науковій літературі та нормативних документах досить часто як синоніми вживаються поняття “регулювання міжбюджетних відносин” і “міжбюджетне регулювання”. Проблему їх чіткого розмежування ускладнює також і те, що інколи регулювання міжбюджетних відносин отожднюють із бюджетним регулюванням, останнє, у свою чергу, за змістом прирівнюють до фінансового вирівнювання. У зв'язку з необхідністю активізації державної регіональної політики в Україні постає потреба належного наукового обґрунтування сутності механізмів та інструментів державного регулювання регіонального розвитку та розробки чіткого категоріального апарату в цій сфері. Актуальним і досі остаточно невирішеним залишається питання про співвідношення понять “регулювання міжбюджетних відносин” та “міжбюджетне регулювання”.

Вітчизняними науковцями спеціально не досліджувалась ця проблема та не проводилось розмежування зазначених категорій. Констатація факту вживання цих двох понять у науковій літературі міститься у статті Н. Бак, де, однак, зазначається відсутність різниці між ними [2, с. 80]. Фахівці в галузі фінансового права зосереджують свою увагу переважно на правових аспектах регулювання міжбюджетних відносин [4], таким чином звужуючи його зміст.

Відсутність у науковій літературі чіткого розмежування понять “регулювання міжбюджетних відносин” та “міжбюджетне регулювання” зумовлює необхідність установлення їх сутності й змісту та дослідження теоретичних засад регулювання міжбюджетних відносин.

Дослідження системи міжбюджетних відносин та виділення в її структурі складових дозволяє чіткіше встановити різницю між поняттями “регулювання міжбюджетних відносин” та “міжбюджетне регулювання”. У межах досліджуваної проблеми, доцільно звернути увагу на спробу Н. Бак розмежувати поняття “бюджетне регулювання” і “регулювання міжбюджетних відносин”. Останнє науковець пропонує використовувати “для характеристики процесу упорядкування і регламентування розподільчих відносин, які складаються між органами влади й управління різних рівнів у бюджетній сфері” [2, с. 82]. Така позиція, на нашу думку, є досить переконливою і аргументованою.

Розуміння сутності регулювання міжбюджетних відносин у такому контексті дозволяє розглядати його як зовнішній вплив на систему міжбюджетних відносин, тобто сукупність дій різних органів управління з метою впорядкування структури системи, забезпечення збалансованості між її окремими елементами, досягнення відповідності до принципів побудови бюджетної системи. Регулювання міжбюджетних відносин, таким чином, включає політичні, економічні та інституціональні аспекти організації міжбюджетних відносин і охоплює широкі сфери діяльності уповноважених органів управління щодо побудови або зміни конфігурації системи міжбюджетних відносин. Їх регулювання має ґрунтуватися на принципах комплексності, історичності, об’єктивності та еволюційності, що є необхідною передумовою забезпечення ефективності їх функціонування та фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

У Бюджетному кодексі України дещо звужено трактується регулювання міжбюджетних відносин, мета якого полягає в забезпеченні “...відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень” [1, с. 75]. У такій інтерпретації регулювання міжбюджетних відносин практично охоплює лише дві складові системи міжбюджетних відносин: розмежування видатків та доходів між різними бюджетами, звужуючи тим самим його зміст.

Якщо регулювання міжбюджетних відносин виступає зовнішнім фактором стосовно їх системи, то міжбюджетне регулювання слід розглядати як вплив на поведінку економічних суб’єктів, насамперед, органів місцевого самоврядування, та результат, наслідок дії на національну та місцеву економіку. Ефективна система міжбюджетних відносин може певним чином сприяти макроекономічній стабілізації та зупиненню зростання видатків центрального уряду. Крім цього, система міжбюджетних відносин має важливий економічний аспект, оскільки створює умови для економічної конкуренції між регіонами. Міжбюджетне регулювання є важливим засобом впливу на соціально-економічний розвиток регіонів, рівень їх фінансової забезпеченості, зменшення міжтериторіальних диспропорцій, а також інструментом реалізації загальнодержавних інтересів на регіональному рівні. Добре розроблена система міжбюджетних відносин сприяє підвищенню політичної відповідальності, економічної ефективності та відкритості управлінських рішень, результативності функціонування державних інститутів та розвитку стабільної фінансової інфраструктури.

Розгляд змісту міжбюджетного регулювання в такому аспекті дозволяє стверджувати про його звужене трактування деякими дослідниками, які визначають цілями міжбюджетного регулювання вирівнювання бюджетної забезпеченості різних адміністративно-територіальних одиниць країни та створення стимулів для заохочення місцевих бюджетів, що забезпечують успішну мобілізацію доходів у консолідований бюджет території. Отже, регулювання міжбюджетних відносин і міжбюджетне регулювання є діалектично взаємопов'язаними категоріями, оскільки стосуються системи міжбюджетних відносин і виступають відносно неї як зовнішній вплив і наслідок цього впливу, трансформований дією її механізму та інструментів.

Тобто регулювання міжбюджетних відносин представляє собою певний механізм організації та впорядкування міжбюджетних відносин. Міжбюджетне регулювання виступає результатом впливу на економіку і проявляється в кількісних показниках споживання основних суспільних послуг територією країни, питомій вазі місцевих бюджетів у державному секторі економіки, ступені перерозподілу через місцеві бюджети валового внутрішнього продукту, рівні дотаційності місцевих бюджетів, обсягах інвестицій органів місцевого самоврядування в розвиток інфраструктури тощо.

Розглянемо більш детально концептуальні засади регулювання міжбюджетних відносин. Зміст їх регулювання обумовлюється політичними, правовими та економічними факторами. Політичні фактори пов'язані "...з формою державного устрою (унітарна держава, федеративна чи конфедеративна) та з міждержавними відносинами між центральними та місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що склалися історично та закріплені в законодавстві країни" [3, с. 33]. Відповідно до Конституції України, суб'єктами регулювання міжбюджетних відносин виступають вищі органи державної влади (Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів України), Міністерство фінансів України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

Зазначені органи взаємодіють між собою в регулюванні міжбюджетних відносин і виконують відповідні функції:

- цілепокладання (Верховна Рада, Президент України);
- нормативно-правового забезпечення (Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Міністерство фінансів України);
- інформаційного забезпечення (Міністерство фінансів, Державний комітет статистики, Державне казначейство, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування);
- виконання (Міністерство фінансів, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування);
- допоміжного обслуговування (Державне казначейство);
- контролю (Верховна Рада, Міністерство фінансів, Державне казначейство, органи місцевого самоврядування).

Правова основа регулювання міжбюджетних відносин визначається сукупністю нормативно-правових актів з організації та впорядкування відносин у цій сфері між органами управління різних рівнів. На сьогодні в Україні правову базу регулювання міжбюджетних відносин складають Конституція України,

Бюджетний кодекс, щорічні закони про державний бюджет, Основні напрями бюджетної політики на відповідний рік, постанови Кабінету Міністрів України, накази Міністерства фінансів, рішення обласних, районних, міських (щодо районних у містах) рад.

Економічні фактори регулювання міжбюджетних відносин стосуються принципів визначення організаційних основ взаємовідносин між державними органами влади та органами місцевого самоврядування з приводу розподілу доходів і видатків за рівнями бюджетної системи.

Слід зазначити, що сьогоднішня практика регулювання міжбюджетних відносин в Україні не відповідає потребам місцевих органів влади у фінансових ресурсах, враховуючи покладені на них зобов'язання; не базується на місцевих фінансових потребах; посилює залежність місцевих органів влади від обсягу міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету. Сказане засвідчує складність та суперечливість організації міжбюджетних відносин в Україні. Навіть після прийняття нової Конституції України її положення стосовно запровадження нової моделі регулювання міжбюджетних відносин тривалий час залишалися нездійсненими. На сьогодні потребує вдосконалення і сама конституційна модель організації міжбюджетних відносин в Україні. З'явилося розуміння, що реформу цієї сфери суспільних відносин не можливо відривати від проблем реформування державного сектора в цілому.

На разі, серед негативних факторів регулювання міжбюджетних відносин в Україні виокремлюють такі:

- нестабільність і неузгодженість законодавства з питань фінансів, бюджету, податків;
- щорічні зміни у складі доходів і видатків бюджетів;
- невизначеність цілей і пріоритетів фінансового вирівнювання;
- нераціональне розташування мережі бюджетних установ;
- непослідовна політика щодо передачі соціально-культурних об'єктів із державної в комунальну власність;
- відсутність зацікавленості в органів місцевого самоврядування в додатковій мобілізації доходів до місцевих бюджетів, споживацькі тенденції у витрачаннях бюджетних коштів.

Необхідність досягнення фінансової стабілізації в Україні ставить нові завдання у сфері регулювання міжбюджетних відносин, оптимізація і впорядкування яких повинні сприяти вирішенню багатьох фінансових, народногосподарських і навіть політичних проблем у державі. Подальше реформування міжбюджетних відносин має забезпечити їх збалансованість і прозорість, а також сформувати основу для здійснення державної регіональної політики та стимулювання органів місцевого самоврядування збільшувати надходження в місцеві бюджети.

Література:

1. Бак Н.А. Міжбюджетні відносини як складова бюджетного регулювання // Фінанси України. – 2002. – № 5. – С. 75 – 82.

2. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. № 2542-III // Міжбюджетна реформа в Україні 2001 р. – К.: Парламент. вид-во, 2001. – 232 с.
3. *Лилик О.Я.* Міжбюджетні відносини в економічній системі держави // Фінанси України. – 2002. – № 6. – С. 30 – 35.
4. Регулювання / Г. Башнянин, О. Вовчак, О. Макарець та ін. // Економічна енцикл. – К.: ВЦ “Академія”, 2002. – Т. 3. – С. 171.

Надійшла до редколегії 04.09.2008 р.