

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПОЛІТИКИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОМУ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

*Л. Б. Рябушка, канд. екон. наук, доцент,
ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ», м. Суми*

Розкрито економічну природу політики міжбюджетних відносин, її функції, принципи, визначені концептуальні засади формування та пріоритети реалізації на сучасному етапі динамічного розвитку соціально-економічних процесів у державі.

Ключові слова: бюджетна політика, міжбюджетні відносини, регіональна політика, бюджетне регулювання, соціально-економічний розвиток.

Раскрыта экономическая природа политики межбюджетных отношений, ее функции, принципы, определены концептуальные основы формирования и приоритеты реализации на современном этапе динамического развития социально-экономических процессов в государстве.

Ключевые слова: бюджетная политика, межбюджетные отношения, региональная политика, бюджетное регулирование, социально-экономическое развитие.

ВСТУП

Однією з найважливіших складових бюджетної політики держави є політика міжбюджетних відносин. Розвиток суспільства зумовлює необхідність відповідних інституційних змін у взаємовідносинах між учасниками бюджетного процесу та підвищення ефективності політики міжбюджетних відносин у системі державного регулювання економіки. Визначення бюджетної пріоритетності в системі міжбюджетних відносин достатньо суттєво впливає на структурні перетворення у галузях економіки, соціальній сфері, рівень людського капіталу, конкурентоспроможність регіонів та національної економіки.

З урахуванням динамічного розвитку соціально-економічних процесів залишається важливим та актуальним визначення економічної сутності, концептуальних засад політики міжбюджетних відносин, запровадження дієвих бюджетних механізмів у питаннях планування і виконання місцевих бюджетів. У зв'язку з цим важливим принципом формування політики міжбюджетних відносин держави є обов'язковість її наукового обґрунтування, а критерієм її оцінки ефективності – міра того, наскільки система міжбюджетних відносин базується на концептуальних засадах економічної та фінансової політики держави.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ З ТЕМАТИКИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Досліджувати проблеми політики, пов'язаної з міжбюджетними і фіскальними відносинами в розвиткових та перехідних країнах, зарубіжні науковці та фахівці почали в 1990-ті роки, результатом стало стрімке збільшення обсягів наукових праць протягом останніх десятиріч. Становлення та розвиток політики міжбюджетних відносин ґрунтовно досліджувалися такими зарубіжними авторами: Tanzi Vito, Tamás M. Horváth, Jennie Pene Litvack, Junaid Ahmad, Richard Miller Bird, Editor-Dennis C. Mueller, Ш. Бланкарт, Дж. Стігліц, Хауел Зі, Дж. Хікс, Р. А. Масгрейв. В українському науковому просторі питанням бюджетної політики взагалі та проблемам регулювання міжбюджетних відносин зокрема присвячені праці багатьох практиків та вчених, серед яких необхідно відзначити праці О. Д. Василика, В. Федосова, Л. Бабица,

Ю. В. Пасічника, М. М. Єрмошенка, А. І. Мярковського, О. В. Величка, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніної, Л. Лисяк, В. Опаріна, К. Павлюк, Д. Полозенко, С. Слухай, О. М. Теліженка, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія.

Вагоме місце в розробленні проблематики міжбюджетних відносин займають праці російських вчених: І. М. Олександрова, Т. Ч. Ковальова, Г. Д. Поляка, Д. В. Пірс, Н. П. Граціонова, В. Христенко, А. М. Бабич, Л. Н. Павлова, О. Н. Горбунова та інші.

Відаючи належне наявним науковим доробкам зарубіжних і вітчизняних вчених з окресленої проблематики, необхідно зазначити, що недостатньо дослідженим залишається питання визначення економічної сутності політики міжбюджетних відносин, її ролі та значення як інструменту фінансового регулювання регіонів, а також як головного важеля соціальної та економічної стабільності держави. Це зумовлено недостатнім рівнем розроблення теоретичних аспектів сутності та особливостей реалізації механізму міжбюджетних відносин у процесі регіонального розвитку; наявністю дискусійних питань, що пов'язані з децентралізацією управління бюджетною системою в умовах зміни парадигми державного регулювання; відсутністю досліджень, в яких аналізується управлінський потенціал місцевих бюджетів та його зв'язок із фінансово-економічним потенціалом територіальних громад. Тому завдання дослідження полягає в розкритті економічної природи політики міжбюджетних відносин, її функцій, принципів, визначенні концептуальних засад формування та пріоритетів реалізації на сучасному етапі динамічного розвитку соціально-економічних процесів у державі.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Сьогодні реалії міжбюджетних відносин охоплюють сукупність як фінансово сильних, так і слабких бюджетів на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу з метою забезпечення проведення єдиної бюджетної політики в країні. Систематизація теоретичних положень політики міжбюджетних відносин неможливе без конкретизації категорійно – понятійного апарата, визначення економіко – управлінської сутності та змісту предмета дослідження. Тому дослідження має містити всебічний розгляд таких головних структурних елементів, як сутність і зміст самої політики, а також похідних від її понять, що визначають її специфіку і взаємодію об'єктів і суб'єктів предмета дослідження. Перш за все категорія «політика» як науковий термін відоме завдяки праці давньогрецького філософа Аристотеля «Політика». Етимологія цього слова означає «те, що стосується держави», воно є похідним від іншого давньогрецького слова – «polis», що означає «місто-держава». Політикою тоді називалося все, що мало стосувалося такого міста-держави: державні й суспільні справи, мистецтво управління суспільством і державою тощо [1]. В сучасній літературі під політикою розуміють рід діяльності, що регулює відносини членів суспільства, об'єднаних у різні соціальні групи і класи, з метою збереження визначеної суспільної структури й організації її подальшого розвитку та удосконалення в інтересах суспільства в цілому. Вона являє собою сукупність елементів (державний апарат, політичні партії, профспілки, громадські організації), що є офіційно визнаними виконавцями політичної влади, яка у своєму науковому вираженні є однією з найбільш неоднозначних. Політика характеризується складністю та різноманітністю проявів. Саме цим обумовлена множинність наукових трактувань категорії «політика». Літературний аналіз вказує на те, що майже всі існуючі підходи до визначення категорії «політика», по суті, екстраполюються до понять «бюджетна

політика», «регіональна політика», «політика міжбюджетних відносин», «політика бюджетного регулювання».

Критичний аналіз та узагальнення теоретичних положень сучасної теорії фінансів [2-10] дозволили відокремити такі наукові підходи до розуміння економічної сутності поняття «бюджетна політика»: це - складова економічної та фінансової політики; сукупність заходів держави; щодо забезпечення економічного і соціального розвитку; використання фінансових та бюджетних коштів (ресурсів); з метою формування та регулювання складових бюджету, узгодження загальнодержавних та місцевих інтересів, організаційно-фінансова категорія управління бюджетними відносинами. Усі наведені визначення підкреслюють важливі, невід'ємні структурні складові поняття, різні рівні їх локалізації. В широкому розумінні бюджетна політика це напрям діяльності, який реалізується через визначений комплекс заходів держави в галузі управління бюджетним процесом і спрямований на раціональну та ефективну мобілізацію, розподіл і використання фінансових ресурсів. Об'єктивно бюджетна політика ґрунтується на економічних та фінансових відносинах, що виникають у процесі суспільного відтворення на основі концепції фінансової та соціальної стабільності держави. Тому при формуванні авторського розуміння терміна «бюджетна політика» як інструменту соціально-економічного розвитку держави запропоновано виходити з таких положень його розуміння:

- напрям державної політики, який реалізується через визначений комплекс заходів держави в галузі управління бюджетним процесом і спрямований на раціональну та ефективну мобілізацію, розподіл і використання фінансових ресурсів держави;

- сукупність заходів держави, спрямованих на забезпечення розвитку регіонів та досягнення загальнодержавних та місцевих цілей;

- відносини держави, місцевого самоврядування та інших інститутів публічної влади з приводу раціонального розподілу та забезпечення фінансовими ресурсами бюджетів різних рівнів, з урахуванням та узгодженням інтересів усіх учасників бюджетного процесу з метою забезпечення економічного та соціального розвитку держави.

Таким чином, бюджетна політика є важливим знаряддям впливу на розвиток економіки і соціальної сфери. З її допомогою держава, розподіляючи і перерозподіляючи валовий внутрішній продукт, здійснює вплив на формування структури виробництва, результати господарювання, проведення соціальних перетворень. Від економічної ефективності бюджетної політики залежать соціально-економічний розвиток регіонів та фінансова стабільність держави.

У законодавстві України термін та сутність бюджетної політики визначаються статтею 10 Господарського кодексу України, згідно з якою бюджетна політика - це політика, спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у народне господарство, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу [5]. Бюджетний кодекс економічну сутність бюджетної політики взагалі не розкриває, але зазначає її змістовність і процедуру прийняття [11].

Регіональний аспект є одним із стратегічних напрямків реалізації бюджетної політики. В Указі Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» зазначено: державна регіональна політика визначається як складова частина національної стратегії соціально-економічного розвитку України, тісно пов'язаною із

здійсненню адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою, і реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України та її регіонів – Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя [12]. Аналіз спеціальної літератури дозволив класифікувати основні наукові підходи, які використовуються вченими до визначення економічної сутності регіональної політики [13-18]: діяльність держави у регіонах, сукупність (система) заходів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; для забезпечення розвитку регіонів; спрямована на досягнення загальнодержавних та місцевих цілей (інтересів) за напрямками державної політики.

Як бачимо зі здійсненого аналізу, вкрай рідко у визначеннях бюджетної та регіональної політики зустрічається висловлювання щодо узгодження та гармонізації економічних, фінансових, політичних, інституційних, культурних, соціальних та інших інтересів за допомогою ефективної політики міжбюджетних відносин. Саме політика міжбюджетних відносин за своєю суттю є явищем, що охоплює різноманітні ланки бюджетної системи в єдине ціле. Завдяки існуючим фінансовим відносинам на всіх рівнях адміністративного поділу бюджетна система функціонує як цілісний організм. Результати дослідження дозволили відокремити наукові підходи до визначення економічної сутності міжбюджетних відносин [19-29]: сукупність відносин між державою, АРК та органами місцевого самоврядування; розподіл видатків і доходів різних територіальних громад; забезпечення виконання функцій держави на місцевому рівні; забезпечення формування і використання фінансових ресурсів; розподіл обов'язків та повноважень у здійсненні видатків та формування доходів між бюджетами різних рівнів; важлива невід'ємна частина бюджетної політики держави, яка виступає як первинний, державотворчий та бюджетоутворювальний напрям цієї політики.

У західній науці ці відносини називаються *intergovernmental fiscal relations*, тобто «внутрішні міжурядові фінансові відносини» або «міжрівневі фіскальні зв'язки». Така назва найточніше виражає суб'єктно-об'єктний аспект цих відносин, і сутність політики міжбюджетних відносин пов'язують із міжбюджетними фіскальними відносинами та розподілом видаткових функцій між суб'єктами бюджетного процесу [30].

З наведеної систематизації наукових підходів можемо зробити висновок, що міжбюджетні відносини - це система, яка охоплює і реалізує інтереси як держави, так і місцевого самоврядування. Проте науковці в основному досліджують окремі елементи системи міжбюджетних відносин: інституційні, економічні, організаційні, правові, адміністративні, фінансові звужуючи її розуміння з точки зору комплексності. Узагальнення сучасних науково-методичних підходів до розуміння сутності системи міжбюджетних відносин дозволили сформулювати авторське бачення досліджуваного поняття (рис. 1).

Підхід до визначення міжбюджетних відносин як важливої невід'ємної складової бюджетної політики держави дає суттєво інше бачення дослідженої проблематики. Таке розуміння економічної природи політики міжбюджетних відносин дозволяє визначати її як державотворчий та бюджетоутворювальний напрям, що повинен забезпечити раціональне регулювання всіх фінансових потоків держави між суб'єктами з приводу їх розподілу через єдиний центр управління на основі створення ієрархії взаємних прав та обов'язків між різними рівнями системи міжбюджетних відносин на засадах Конституції України

та законодавства. Проведення інституту політики міжбюджетних відносин дозволить реалізувати ефективний механізм формування та розподілу фінансових ресурсів між різними ланками бюджетної системи з метою її розвитку, спрямованого на економічне зростання регіонів та підвищення життєвого рівня населення.

Необхідно зазначити, визначення економічної сутності терміна «політика міжбюджетних відносин» на відміну від понять регіональної та бюджетної політики не зустрічається ні в законодавчих і нормативних актах України, ні у вітчизняній науковій літературі. Зокрема, поняття розглядається не як політика, а як певна складова бюджетного процесу, хоча в Бюджетному кодексі заходи щодо здійснення та функціонування міжбюджетних відносин визначені в розділі 4. Так, згідно з бюджетним кодексом України [11] міжбюджетні відносини – відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. Тому існує доцільність внесення змін до Бюджетного кодексу України та інших нормативно-правових актів, які регламентують порядок здійснення міжбюджетних відносин. І постає необхідність вирішення питання про використання у вітчизняному законодавстві та науковому просторі поняття «політика міжбюджетних відносин».

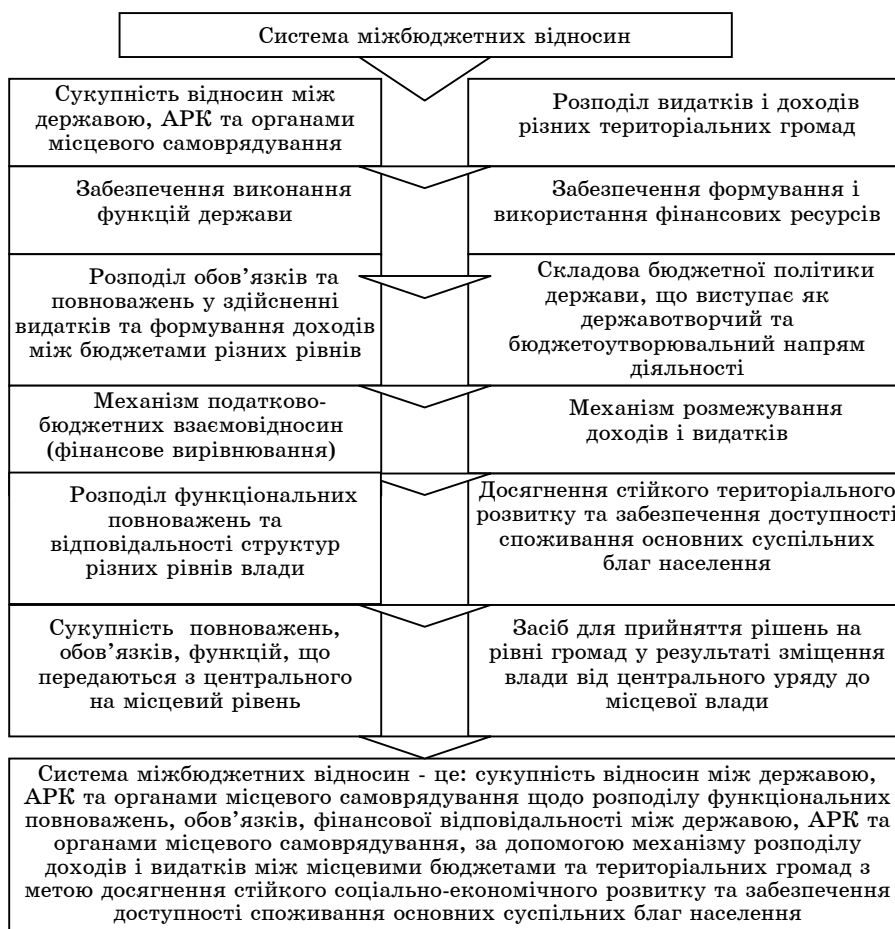


Рисунок 1 – Графічне подання терміа «система міжбюджетних відносин»

У широкому розумінні політику міжбюджетних відносин потрібно розглядати як напрям діяльності, який реалізується через визначений комплекс заходів у галузі управління бюджетним процесом на основі концепції розвитку бюджетної системи. Економічна сутність політики міжбюджетних відносин являє собою систему заходів і дій органів державної влади та місцевого самоврядування, що відображає інтереси всіх учасників бюджетних відносин: держави, органів місцевого самоврядування, населення, суб'єктів господарювання, інститутів публічної влади та громадських організацій з приводу забезпечення та раціонального розподілу фінансових ресурсів бюджетів різних рівнів з метою забезпечення економічного та соціального розвитку держави [31].

Необхідно зазначити, на сьогодні у бюджетній сфері існують проблеми, які мають системний характер і потребують урегулювання, зокрема: нерівномірність соціально-економічного розвитку регіонів; задекларована державою низка соціальних зобов'язань, які не забезпечені реальними фінансовими ресурсами; низька ефективність планування видатків місцевих бюджетів; низька якість надання житлово-комунальних послуг та проблеми оцінки їх вартості; недостатній обсяг дохідної частини місцевих бюджетів і, як наслідок, високий рівень їх дотаційності. Офіційні статистичні дані яскраво підтверджують зазначені проблеми (табл. 1, табл. 2) [32].

Таблиця 1 – Динаміка доходів, видатків та трансфертів зведеного бюджету України за період 2005- 2010 рр.

Показники	Роки					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Доходи зведеного бюджету, млрд грн, у т. ч.	134,1	171,8	219,9	297,9	272,9	314,4
Доходи зведеного бюджету, % ВВП	30,3	31,6	30,5	31,3	29,8	30,2
Доходи державного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів) млрд грн у т.ч.	104,3	131,9	161,6	224,0	217,6	240,6
Частка у доходах зведеного бюджету,%	77,4	76,8	73,5	75,2	80,3	76,5
Доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) млрд грн, у т.ч.	30,32	39,9	58,3	73,9	71,0	80,5
Частка у доходах зведеного бюджету,%	22,6	23,2	26,5	24,8	26,01	25,6
Трансферти, млрд грн, у т.ч.	1,5	1,6	4,4	7,7	7,8	6,6
Частка у доходах зведеного бюджету,%	1,11	0,93	2	2,6	2,9	2,1
Видатки зведеного бюджету, млрд грн	141,7	175,3	226,0	309,2	307,4	377,8
Видатки державного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів) млрд грн у т.ч.	89,1	102,9	129,6	182,4	180,4	225,8
Частка у видатках зведеного бюджету,%	62,7	58,7	57,3	59	47	59,8
Видатки місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) млрд грн, у т.ч.	52,0	72,3	96,4	134,7	127,1	158,3
Частка у видатках зведеного бюджету,%	37,3	41,3	42,7	41	41,4	41,9
Трансферти млрд грн, у т.ч.	26,3	34,2	44,6	59,1	62,2	77,8
Частка у видатках зведеного бюджету,%	18,5	19,5	19,7	19,1	20,2	20,6
Частка у видатках місцевого бюджету,%	43,5	46,1	43,4	44,5	46,7	49,1

Аналіз статистичних даних підтверджує, що існує нераціональне співвідношення у бюджетній системі України державного і місцевого

бюджетів за обсягами акумульованих коштів. За останні шість років спостерігається ріст доходів зведеного бюджету. В 2005 р. вони становили 134,1 млрд грн, а в 2010 р. зросли в 2,3 раза і становила 314,4 млрд грн. Проте централізація ВВП за доходами залишається незмінною в межах 30%. Державний бюджет без урахування міжбюджетних трансфертів за аналізовані роки також мав тенденцію росту в 2,3 раза і становила 240,6 млрд грн, частка у доходах зведеного бюджету в 2009 р. мала найбільше значення - 80,3%. Місцеві бюджети мали незначну тенденцію до зростання і в доходах зведеного бюджету залишаються в межах 22,6 – 26,5%.

За шість останніх років спостерігалось зростання видатків зведеного бюджету. В 2005 р. вони становили 141,7 млрд грн, а в 2010 р. зросли в 2,7 раза і становила 377,7 млрд грн. Видатки державного бюджету також зростали в 2005 р., вони становили 89,1 млрд грн, а в 2010 р. зросли в 2,6 раза і становили 225,8 млрд грн. Видатки місцевих бюджетів у 2005 р. становили 52,0 млрд грн, а в 2010 р. зросли в 3,05 раза і становили 158,3 млрд грн, їх частка у видатках зведеного бюджету мала тенденцію до зростання і становила в 2010 р. 41,9%. Міжбюджетні трансферти перераховані з державного бюджету місцевим бюджетам, зросли на 12,8%, з 43,5% в 2005 р. до 49,1 % в 2010 р. У структурі трансфертів, що надходять з державного бюджету, найбільшу частку становить дотація вирівнювання, в 2005 р. вона становила 42,1%, а в 2010 р. - 56,1%.

Дані табл. 2 свідчать про те, що більшість місцевих бюджетів України, а саме близько 90-95 %, є дотаційними.

Таблиця 2 – Склад місцевих бюджетів за їх участі у бюджетному вирівнюванні в період 2005-2010 рр.

Показники	Роки					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Усього бюджетів, що беруть участь у бюджетному вирівнюванні, з них:	690	690	691	691	691	691
Бюджети-донори, у т.ч.	55	41	46	46	37	24
Бюджет м. Києва	1	1	1	1	1	1
Бюджети міст – обласних центрів	12	10	10	11	9	4
Бюджети інших міст	38	27	32	28	22	17
Бюджети областей	2	1	1	1	1	0
Бюджети районів	2	2	2	5	4	2
Частка бюджетів донорів у загальній кількості бюджетів, %	8,0	5,9	6,7	6,7	5,4	3,5
Частка дотаційних бюджетів у загальній кількості бюджетів, %	92,0	94,1	93,3	93,3	94,6	96,5

При цьому динаміка розвитку міжбюджетних відносин між державним та місцевими бюджетами у 2005 – 2010 рр. демонструє зростання частки дотаційних бюджетів з 92,0% до 96,5% і відповідає зменшенню кількості бюджетів-донорів, що підтверджується неухильним посиленням централізації бюджетних коштів усупереч прийнятому на державному рівні курсу на децентралізацію державних фінансів. Частково така ситуація викликана створенням штучної дотаційності місцевих бюджетів як результату існуючого порядку розподілу доходів між рівнями бюджетної системи. Основними бюджетами-донорами є міські бюджети, а найбільшими “споживачами” дотацій вирівнювання є обласні бюджети. Можна зробити висновки, що з підвищенням

концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті погіршується стан місцевих. Зменшення частки фінансування видатків з місцевого бюджету тягне за собою погіршення економічного і соціального стану в регіонах, у свою чергу, зниження параметрів економічного і соціального розвитку регіонів призводить до погіршення цих показників у цілому по країні. Тому виникає обумовлена необхідність у формуванні та реалізації ефективної політики на умовах достатнього теоретичного обґрунтування об'єкта дослідження, розроблення наукового підходу до формування сутності, цілей, завдань, принципів та механізму реалізації політики міжбюджетних відносин (рис. 2).

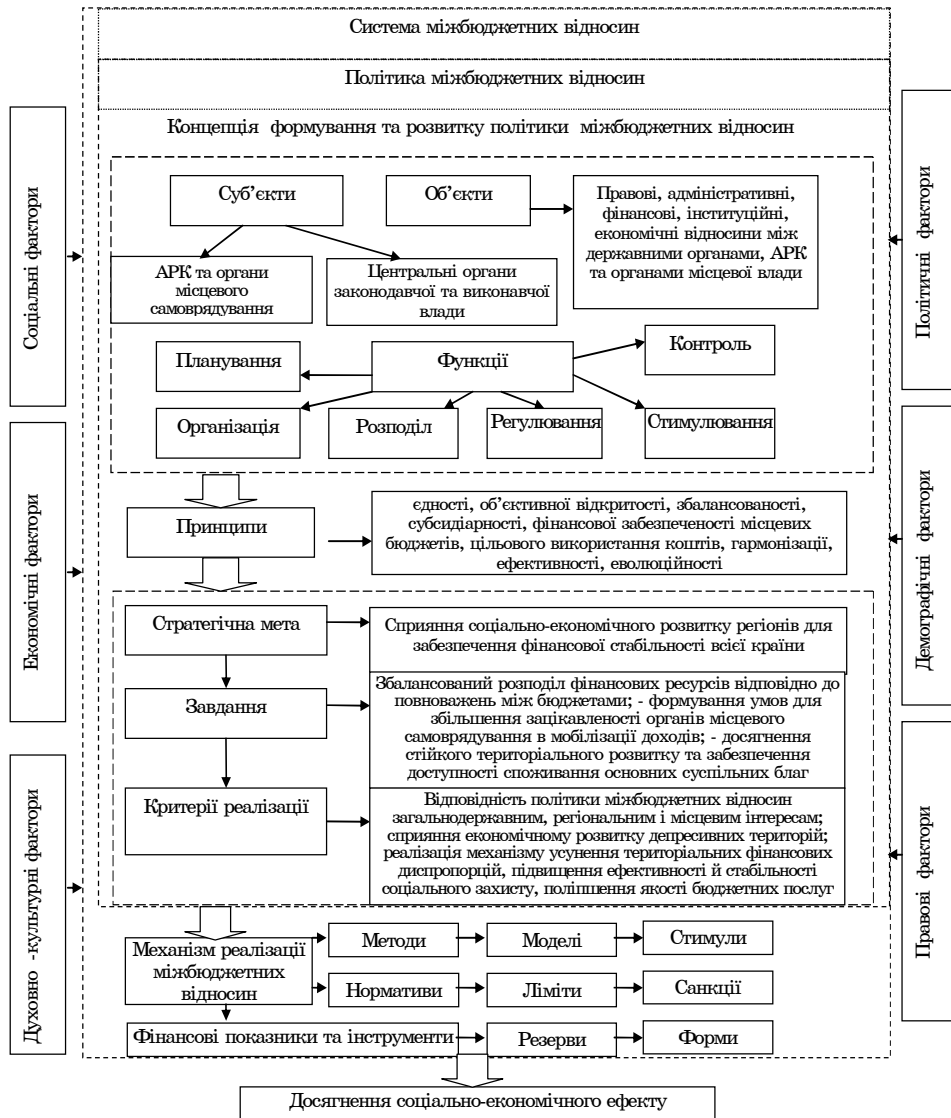


Рисунок 2 – Роль і місце політики міжбюджетних відносин у державному регулюванні соціально-економічних процесів

Концептуальні напрями розвитку політики міжбюджетних відносин неможливі без обґрунтування ефективних заходів для підвищення соціально-економічного стану в регіонах, а саме: посилення стимулювальної складової міжбюджетної регуляції в частині підвищення

зацікавленості органів місцевого самоврядування до збільшення фінансової самостійності за рахунок додаткових джерел фінансових ресурсів, які залишаються у розпорядженні місцевих бюджетів, з урахуванням стану виконання доходів, при розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів; прогнозування для обласних бюджетів додаткових фінансових ресурсів з метою зменшення диференціації у фінансовій забезпеченості місцевих бюджетів відповідно до делегованих повноважень.

Подальша уніфікація методології розрахунку витрат місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів: введення додаткових диференціальних нормативів бюджетної забезпеченості, таких як: забезпеченість населення кадрами відповідної професії, норми забезпеченості продуктами харчування, медикаментами, товарами широкого споживання і т.д.; подальша класифікація витрат у розрахунку на душу населення залежно від коригувальних коефіцієнтів у галузі «Державне управління» з метою врахування особливостей адміністративно-територіальної одиниці; удосконалення методики розрахунку обсягів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам соціального характеру; поетапне зниження частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів та розширення податкових гарантій за рахунок частини податку на прибуток та податку на додану вартість, встановивши більш справедливу норму їх міжрегіонального розподілу.

Реалізація політики міжбюджетних відносин повинна базуватися на принципах, що сприяють досягненню її завдань за наведеними критеріями. До них пропонується віднести принципи: єдності, об'єктивної відкритості, збалансованості, субсидіарності, фінансової забезпеченості місцевих бюджетів, цільового використання коштів, гармонізації, ефективності, еволюційності.

Стратегічною метою політики міжбюджетних відносин має бути сприяння соціально-економічному розвитку регіонів для забезпечення фінансової стабільності всієї країни. Результати проведеного дослідження підкреслюють необхідність окреслення стратегічних напрямів реалізації політики міжбюджетних відносин заради досягнення соціальної та економічної стабільності: створення базових передумов економічного росту через утримання низького рівня інфляції, стабілізації державних фінансів і створення стійкої фінансової системи, модернізації податкової системи. Доцільним є формування режиму максимального сприяння бізнесу шляхом зменшення втручання держави в економіку, зниження адміністративних бар'єрів для його розвитку, модернізації інфраструктури й базових секторів економіки. Пріоритетними напрямами залишаються пошук можливостей для підвищення доходів місцевих бюджетів. При цьому зростання доходів повинне бути забезпечене перш за все за рахунок поліпшення адміністрування законодавчо встановлених податків. У той же час по окремих напрямах можлива оптимізація оподаткування з метою стимулювання і розширення підприємницької діяльності насамперед інноваційної спрямованості. Обґрунтоване розширення повноважень регіональної влади у сфері соціальної політики, яка повинна бути переорієнтована на підтримку сімей з доходами, нижчими за прожитковий мінімум.

Серед важливих аспектів стратегічного розвитку політики міжбюджетних відносин є сприяння приватним інвестиціям у системі охорони здоров'я й освіти для розвитку соціальної сфери. В цьому напрямку доречним буде досвід Росії, де пропонується звільнити від податку на прибуток підприємства та організації в галузі охорони здоров'я та освіти (принаймні до 2020 року) [33]. При цьому відповідні пільги повинні поширюватися тільки на ті види діяльності, які носять соціально значущий характер. Головні завдання сучасної політики

міжбюджетних відносин полягають у збалансованому розподілі фінансових ресурсів відповідно до повноважень між виконавчою державною владою та органами місцевого самоврядування; забезпеченні місцевих бюджетів дохідними джерелами для виконання власних і делегованих державою повноважень; формування умов для збільшення зацікавленості органів місцевого самоврядування в мобілізації доходів; використанні в процесі управління фінансовими ресурсами ефективних механізмів взаємодії між державним і місцевими бюджетами у забезпеченні повного виконання фінансових зобов'язань держави щодо надання суспільних послуг на встановленому мінімально гарантованому рівні. При цьому найважливішими критеріями реалізації зазначених завдань є: відповідність політики міжбюджетних відносин загальнодержавним, регіональним і місцевим інтересам; сприяння економічному розвитку депресивних територій; реалізація механізму усунення територіальних фінансових диспропорцій, підвищення ефективності й стабільності соціального захисту, поліпшення якості бюджетних послуг.

Пріоритетним напрямом політики міжбюджетних відносин залишається реалізація механізму стратегічного планування економічного розвитку регіонів на основі розроблення середньо- та довгострокових бюджетних програм економічного розвитку, які повинні передбачати у тому числі й сценарії можливого повторного погіршення економічної кон'юнктури; створити умови і стимули для розвитку інновацій (підтримку варто надавати у формі співфінансування тих або інших проектів або стимулювання видів діяльності, які сприяють модернізації, в рамках державно-приватного партнерства, перш за все в рамках проектів у таких галузях, як енергоефективність, медична техніка і фармацевтика, телекомунікації, стратегічні комп'ютерні технології і програмне забезпечення; підвищення якості людського капіталу (значну увагу потрібно надавати освіті, створенню умов для підвищення трудової і творчої активності, розвитку регіональних наукових шкіл, а також сприяти підвищенню кваліфікації вітчизняних фахівців у зарубіжних навчальних закладах).

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що міжбюджетні відносини є складною та багатофункціональною системою, від раціональної організації якої залежить досягнення ефективного і справедливого розподілу фінансових ресурсів у суспільстві. В основі міжбюджетних відносин лежить розмежування функцій і завдань органів центральної влади та місцевого самоврядування, а також їхнє партнерство у сфері надання суспільних послуг. При цьому необхідно забезпечити, з одного боку, самостійність органів місцевого самоврядування у питаннях планування і виконання місцевих бюджетів, з іншого - їхню відповідальність за виконання власних і делегованих повноважень. Зміна параметрів соціально-економічної системи обумовлює постійне посилення вимог до формування та проведення ефективної політики міжбюджетних відносин. Це пояснюється тим, що саме політика міжбюджетних відносин стає активним елементом системи державного регулювання, визначальним фактором управління економічними й соціальними процесами, їх розвитком, що надає цьому питанню особливої актуальності. Гостра обмеженість бюджетних ресурсів в Україні потребує вироблення пріоритетних напрямів концепції формування та стратегічного розвитку політики міжбюджетних відносин, розроблення науково-методичних підходів до оцінки її ефективності як інструменту соціально-економічного розвитку регіонів та всієї країни.

SUMMARY

CONCEPTUAL FOUNDATIONS OF POLICY OF INTERGOVERNMENT RELATIONS IN SOCIAL AND ECONOMIC STATE DEVELOPMENT

L.B. Ryabushka,

Ukrainian Academy of Banking of the National Bank of Ukraine, Sumy

In the paper the author describes the economic essence of the policy of intergovernmental relations, its functions, and principles, defines the conceptual basis of its development and priorities of its implementation in dynamic development of socio-economic processes in the state at present stage.

Key words: *fiscal policy, intergovernmental relations, regional policy, budgetary control, socio-economic development.*

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Шляхтун П. П. Політологія [Текст]: підручник / П. П. Шляхтун. – К.: Либідь, 2005. – 576 с. – ISBN 966-06-0389-4.
2. Спіфанов, А.О. Бюджет України [Текст]: монографія: у 2 кн. / А.О. Спіфанов, І.І. Д'яконова, І.В. Сало. – Суми: ДВНЗ “УАБС НБУ”, 2010. – ISBN 978-966-8958-60-1.
3. Федосов, В. Бюджетний менеджмент [Текст]: підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с. – ISBN 966-574-637-5.
4. Величко О. В. Бюджетна політика та особливості її формування в умовах нестабільності соціально – економічного розвитку [Текст] / О.В. Величко // Економічний вісник Донбасу. – 2010. – №1. – С. 83 – 87.
5. Господарський кодекс України [Електронний ресурс]: Кодекс від 16. 01. 2003, № 436 – IV із змінами та доповненнями. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgiin/laws/main.cgi?nreg=43615&fpage=1&text=%E1%FE%E4%E6%E5%F2%ED%E0+%EF%EE%EB%B3%F2%E8%EA%E0&x=8&y=2/>. – Законодавство України.
6. Пасічник Ю.В. Бюджетна система [Текст]: навчальний посібник / Ю.В. Пасічник. – К.: Знання-Прес, 2006. – 607 с. – (Вища освіта XXI століття). – ISBN 966-311-044-9.
7. Старостенко Г.Г. Бюджетна система [Текст]: навчальний посібник / Г.Г. Старостенко, Ю.В. Булгаков. – К.: ЦУЛ, 2006. – 240 с. – ISBN 966-364-280-7.
8. Юрій С.І. Бюджетна система України [Текст]: навч. посібник / С.І. Юрій, Й.М. Бескид. – К.: НІОС, 2000, 400 с. – ISBN 5-04-009465-5.
9. Єрмошенко Н. М. Засади формування бюджетної політики держави [Текст]: монографія / М.М. Єрмошенко. – К.: НАУ, 2003. – 284 с. – ISBN 966-8406-06-0.
10. Ковальова Т.Ч. Бюджет та бюджетна політика в Російській федерації [Текст]: навчальний посібник / Т.Ч. Ковальова, С.В. Батурін. – М.: КНОРУС, 2005. – 208 с. – ISBN S – 85971 – 038 – 0.
11. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]: Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>. – Законодавство України.
12. Про Концепцію державної регіональної політики [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 25.05.2001 № 341/2001. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgiin/laws/main.cgi?nreg=341%2F2001&fpage=1&text=%F0%E5%E3%B3%EE%ED%E0%EB%FC%ED%E0&x=0&y=0>. – Законодавство України.
13. Чумаченко Н.Г. Регіональна політика в Україні [Текст] / Н.Г. Чумаченко. – Донецьк: ІЗП НАП України, 1993. – 56 с.
14. Рева Т.М. Місцеві фінанси [Текст]: навчальний посібник / Т.М. Рева, К.Ф. Ковальчук, Н.В. Кучкова. – К.: ЦУЛ, 2007. – 208 с. – ISBN 978-966-364-444-8.
15. Вишневська Н. Актуальні питання бюджетної політики органів місцевого самоврядування в умовах фінансової нестабільності [Текст] / Н. Вишневська // Світ фінансів. – 2009. – № 2. – С. 118 – 128.
16. Стеченко Д.М. Становлення політики регіонального розвитку в Україні [Текст] / Д.М. Стеченко // Регіональні аспекти. – 1977. – №1. – С. 9 – 11.
17. Голова О.В. Місце бюджетної політики в системі управління бюджетом на рівні місцевих органів влади в Україні [Текст] / О.В. Головач // Державне управління: теорія та практика. – 2006. – №2.
18. Симоненко В.К. Регіональна політика: системний підхід [Текст] / В.К. Симоненко // Економіка України. – 1996. – № 6. С. 31 – 37.
19. Бечко П.К. Місцеві фінанси [Текст]: навчальний посібник / П.К. Бечко, О.В. Ролінський. – К.: ЦУЛ, 2007. – 192 с. – ISBN 978-966-364-518-6.
20. Василик О.Д. Бюджетна система України [Текст]: навчальний посібник / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с. – ISBN 966-8365-43-7.
21. Алексеев І.В. Бюджетна система [Текст]: підручник для вузів / І.В. Алексеев, Н.Б. Ярошевич. – К.: Хай-Тек Прес, 2007. – 376 с. – ISBN 966-96736-1-5.
22. Луніна І. Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування [Текст] / І. Луніна // Економіка України. – 2002. – № 5. – С. 10-16.

23. Каун О.Б. Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні [Текст] / О.Б. Каун // Фінанси України. – 2001. – № 6. – С. 31-38.
24. Лучка А. Концептуальні засади організації міжбюджетних відносин у демократичній державі [Текст] / А. Лучка, О. Греняк // Наука молода. – 2006. – № 5. – С. 25-40.
25. Бежаев О.Г. Межбюджетные отношения: теория и практика реформирования [Текст] : учебное пособие / О.Г. Бежаев. – М. : Экзамен, 2001. – 128 с. – ISBN 5-8212-0175-6.
26. Поляк Г.Б. Финансы [Текст] : учебное пособие / Г. Поляк. – М.: Юнити-Дана, 2002. – 512 с. – ISBN 5-238-00240-8.
27. Соскін О.В. Формування інституціональної основи економічної моделі України [Текст] / О.В. Соскін // Галицький економічний вісник. – 2010. – №2(27). – С.53-60 .
28. Швець В.Я. Про принципи удосконалення системи міжбюджетних відносин в Україні [Текст] / В.Я. Швець // Економіка України. – 2005. – № 3. – С. 32-36.
29. Бабич А.М. Государственные и муниципальные финансы [Текст]: учебник для вузов / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – М. : ЮНИТИ, 2002. – 400 с. – ISBN 5-238-00081-2.
30. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії [Текст]: Вступ до фінансової науки/ Шарль Бланкарт ; [пер. з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенка ; передмова та наукове редагування В.М. Федосова]. – К. : Либідь, 2000. – 654 с.
31. Рябушка Л.Б. Особливості формування та розвитку системи міжбюджетних відносин / Л.Б. Рябушка, Ю.В. Ластовина // Бизнес информ. – 2011. – № 3. – С. 95-99.
32. Звіт про виконання Державного та місцевих бюджетів України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Комітету Верховної Ради України з питань бюджету. – Режим доступу : <http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/doccatalog>. – 08.06.2011. – Назва з екрана.
33. Основные направления бюджетной политики на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов / Министерство финансов Российской Федерации: <http://www.minfin.ru> - Назва з екрана.

Надійшла до редакції 23 серпня 2011 р.