

ЕКОНОМІЧНА СУТНІСТЬ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

*Рябушка Л.Б., к.е.н., доцент,
Прокопенко М.В., аспірант,
ДВНЗ “Українська академія банківської справи
Національного банку України”, м. Суми*

У статті досліджено економічна сутність системи міжбюджетних відносин для побудови ефективних механізмів їх взаємодії

В статье исследована экономическая суть системы межбюджетных отношений для построения эффективных механизмов их взаимодействия

Постановка проблеми в загальному вигляді, зв'язок з науковим та практичним завданням

На сьогодні в Україні формується і постійно удосконалюється концепція управління фінансовими ресурсами в системі міжбюджетних відносин. У цьому контексті особливо важливого значення набуває розробка наукового підходу до вирішення даної проблеми. Дослідження основ побудови системи міжбюджетних відносин насамперед на теоретичному рівні допоможе усвідомити внутрішні закони їх розвитку. Запобігання реалізації помилкових рішень у сфері відносин між ланками бюджетної системи прискорить досягнення кінцевої мети – підвищення соціальних стандартів життя та зростання добробуту населення на всій території України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Виділення невирішених питань

Дослідженню теоретичних питань системи міжбюджетних відносин присвячені праці багатьох вітчизняних експертів, вчених та науковців, серед яких: О. Кириленко, І. Луніна, В. Кравченко, В. Швець, О. Каун, І. Алексєєв, І. Чугунов, Г. Старостенко, Ю. Булгаков та ін.

Міжбюджетні відносини відіграють значну роль у соціально-економічному житті України, її державній регіональній політиці. Розв'язання проблеми побудови ефективної системи міжбюджетних відносин в Україні можливо лише за умови достатнього теоретичного її розроблення, розгляду міжбюджетних відносин як самостійного об'єкту наукового дослідження з власною структурою, функціями та принципами організації.

Загальна мета

Метою статті є дослідження економічної сутності системи міжбюджетних відносин.

Викладення основного матеріалу.

Обґрунтування отриманих результатів

Міжбюджетні відносини за своєю суттю є явищем, що поєднує різноманітні ланки бюджетної системи в єдине ціле. Завдяки цим відносинам бюджетна система функціонує як цілісний організм. Слід наголосити, що існування міжбюджетних відносин стає можливим лише за умови визнання у державі інституту місцевого самоврядування, тобто права територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Аналіз спеціальної літератури показав, що серед науковців немає єдиної думки щодо економічної сутності міжбюджетних відносин. Так, деякі вітчизняні вчені, такі як Алексєєв І., Кириленко О., Чугунов І. інтерпретують їх як відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України, що співпадає з визначенням у Бюджетному кодексі України [1] та Законі України «Про місцеве самоврядування» [4].

Луніна І., Швець В., Старостенко Г., Булгаков Ю., Фурдичко Л. та Гайдис Н. вносять істотне уточнення в законодавче визначення міжбюджетних відносин і у своєму трактуванні даної категорії наголошують на первинності розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що має логічне продовження у розподілі видаткових зобов'язань і доходних джерел між бюджетами різних рівнів. Тобто, на їх думку, забезпеченню бюджетів фінансовими ресурсами повинно передувати чітке розмежування функцій та відповідальності між центральним та субнаціональним рівнями влади. Визначення, надане Варналієм З., носить подібний характер, різниця полягає лише у тому, що до кола суб'єктів міжбюджетних відносин поряд з органами державної влади та органами місцевого самоврядування науковець вводить місцеві органи виконавчої влади.

Кравченко В. вважає міжбюджетні взаємовідносини головним елементом системи міжурядових фінансових відносин – реальних фінансових відносин, що складаються між рівнями публічної влади по вертикалі, кожен з яких має власні функції та завдання, фінансову автономію, власну адміністрацію (уряд). Робиться акцент на тому, що міжбюджетні відносини є формою взаємозв'язків і взаємозалежностей не лише між місцевими бюджетами та державним бюджетом України, але й між окремими ланками системи місцевих бюджетів. На його думку, відносини між бюджетами можуть бути як вертикальними, так і горизонтальними.

Лучка А. та Греняк О. розглядають міжбюджетні відносини як сукупність відносин між органами, що представляють різні рівні публічної влади. Дане визначення, на нашу думку, носить неконкретний характер і потребує уточнення, принаймні, у розрізі об'єкту та суб'єктів таких відносин.

Ми вважаємо, що при визначенні сутності міжбюджетних відносин слід також враховувати їх зв'язок з бюджетним регулюванням, тобто керованим рухом фінансових ресурсів між ланками бюджетної системи. Бюджетний кодекс визначає мету такого регулювання, що полягає у забезпеченні відповідності між повноваженнями на здійснення видатків та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень, тобто перерозподіл фінансових ресурсів [1].

На нашу думку, можна запропонувати наступні економічні ознаки міжбюджетних відносин. Отже, міжбюджетні відносини – це :

- невід'ємна складова бюджетної системи, побудованої на демократичних засадах;
- сукупність вертикальних та горизонтальних взаємовідносин між ланками бюджетної системи;
- система відносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо розподілу повноважень в процесі управління фінансовими ресурсами між бюджетами різних рівнів;
- важлива складова системи бюджетного регулювання.

Систему міжбюджетних відносин можна подати як сукупність наступних взаємопов'язаних елементів:

- об'єкт;
- суб'єкти;
- інституційно-правові структури організації;
- моделі;

- форми організації;
- принципи побудови;
- структура;
- функції;
- методи та інструменти.

Під об'єктом міжбюджетних відносин ми розуміємо фінансові ресурси, які формуються, розподіляються та перерозподіляються між бюджетами різних рівнів. Суб'єктами системи міжбюджетних відносин виступають центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а саме сільські, селищні та міські ради, до компетенції яких включені повноваження щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів.

Інституційно-правову структуру міжбюджетних відносин в Україні складають правові норми, правила й угоди, які регламентують порядок здійснення міжбюджетного співробітництва, основними з яких є Конституція України [3], Бюджетний кодекс України [1], Європейська хартія місцевого самоврядування [2] і Закон України «Про місцеве самоврядування» [4].

У свою чергу, модель міжбюджетних відносин – це інституціональний підхід до визначення організаційних основ взаємовідносин між державними і місцевими органами влади, який пов'язаний із політикою уряду або регіональної адміністрації у вирішенні питання розподілу доходів і видатків за рівнями бюджетної системи. Слід врахувати дві основні моделі міжбюджетних відносин: централізовану і децентралізовану. Переважання в механізмі тієї чи іншої моделі формує набір усіх наступних його елементів.

До організаційних форм міжбюджетних відносин належать унітарна (фіскальний унітаризм) та федеральна (фіскальний федералізм). У федеративних країнах міжбюджетні відносини виникають між трьома рівнями влади – центральної, субнаціональної (регіональної), місцевої. В унітарних країнах існує два рівні влади – центральна та місцева.

До принципів системи міжбюджетних відносин слід віднести принципи бюджетної системи України, а саме: збалансування бюджетів усіх рівнів, субсидіарності, прозорості, цільового використання коштів, справедливості та неупередженості, ефективності надання централізованої фінансової підтримки, відповідальності суб'єктів міжбюджетних відносин за використання бюджетних ресурсів.

- Структура міжбюджетних відносин повинна містити такі блоки:
- розподіл витрат відповідно до розподілу повноважень між виконавчою центральною державною владою та органами місцевого самоврядування;
 - забезпечення місцевих бюджетів доходними джерелами для виконання власних та делегованих державою повноважень;
 - перерозподіл через державний бюджет фінансових ресурсів з метою вирівнювання соціально-економічного розвитку різних регіонів;
 - формування умов для збільшення заінтересованості органів місцевого самоврядування в мобілізації доходів;
 - використання у процесі виконання бюджету різних форм і методів взаємодії між державним та місцевими бюджетами

На нашу думку, побудова ефективної системи міжбюджетних відносин неможлива без обґрунтування ефективних методів, під якими слід розуміти способи впливу цих відносин на соціально-економічний стан у регіоні. До числа таких методів належать метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків та доходів та надання фінансової допомоги бюджетам у визначеній сумі (міжбюджетні трансферти).

До інструментів системи міжбюджетних відносин належать норми, нормативи, ліміти, ставки податків, ставки зарплати.

Міжбюджетні відносини виконують функції розподілу та стимулювання. Функція розподілу полягає у вирівнюванні бюджетної забезпеченості тих адміністративно-територіальних одиниць, в яких вона є меншою за мінімально необхідний рівень, що гарантує дотримання конституційних та інших державних соціальних гарантій на усій території країни.

Реалізація функції стимулювання сприяє посиленню мотивації органів місцевого самоврядування до нарощування їхнього податкового потенціалу, своєчасного і повного справляння бюджетних платежів на відповідній території, зростання надходжень до зведеного бюджету, раціональнішого та ефективнішого використання бюджетних коштів.

Узагальнюючи вищесказане, можна подати узагальнену характеристику міжбюджетних відносин (рис.1).

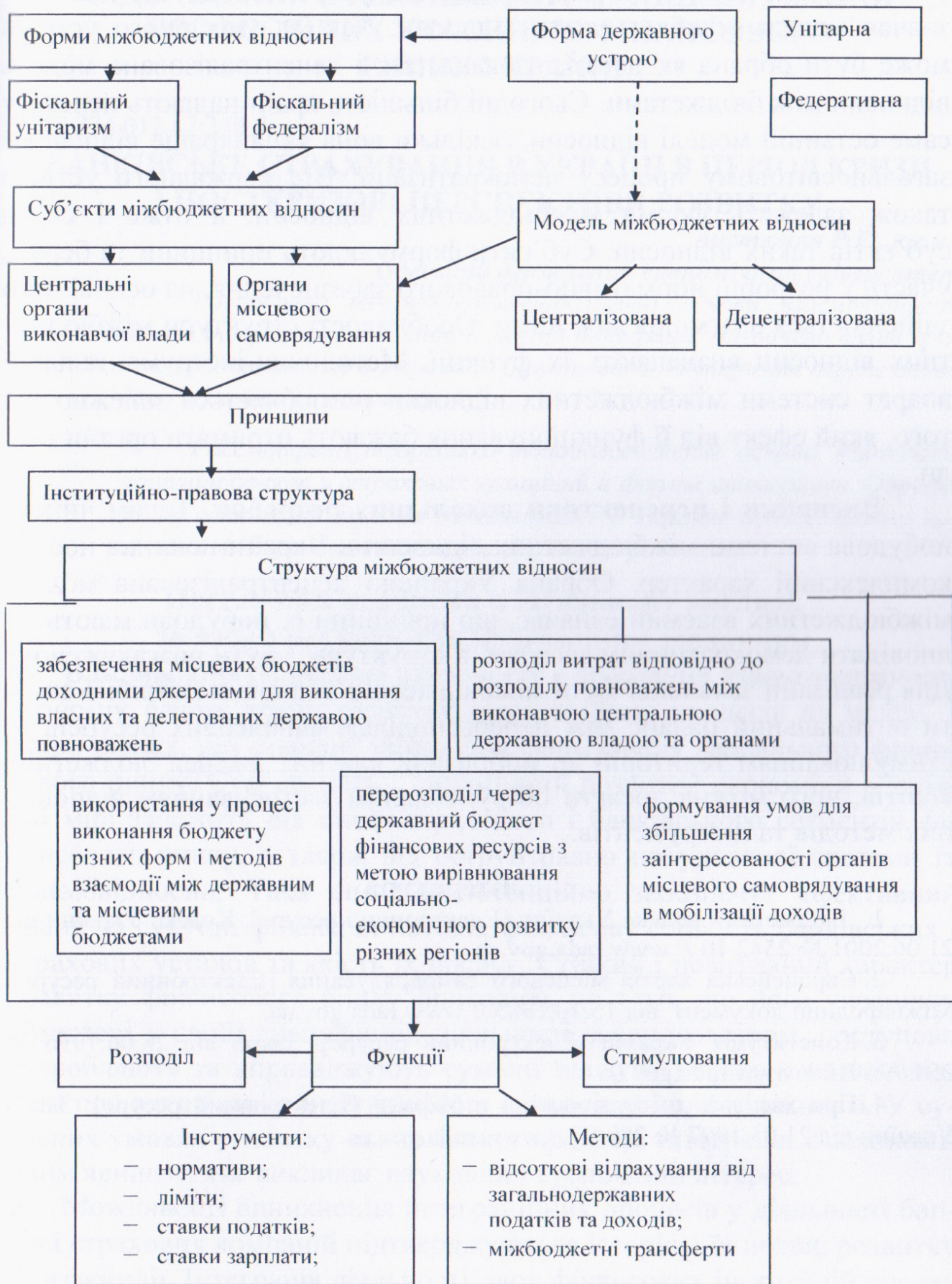


Рис. 1 – Структурно-логічна схема міжбюджетних відносин

На нашу думку, форма державного устрою лише частково визначає модель міжбюджетних відносин. Так, за унітарного устрою може бути обрана як централізована, так і децентралізована модель відносин між бюджетами. Сьогодні більшість країн надають перевагу саме останній моделі відносин, оскільки вона якнайкраще відповідає загальносвітовому процесу демократизації. Від державного устрою також залежать форми міжбюджетних відносин, а отже і склад суб'єктів таких відносин. Суб'єкти формулюють принципи та беруть участь у розробці нормативно-правового забезпечення, на основі чого здійснюється взаємодія між ними. Особливості структури міжбюджетних відносин визначають їх функції. Методично-інструментальний апарат системи міжбюджетних відносин розробляється залежно від того, який ефект від її функціонування бажають отримати органи влади.

Висновки і перспективи подальших розробок. Таким чином, побудова системи міжбюджетних відносин в Україні повинна носити комплексний характер. Обрана Україною децентралізована модель міжбюджетних взаємин означає, що принципи їх побудови мають відповідати демократичним засадам, а структура – бути розгалуженою. Для реалізації заявленої мети міжбюджетних відносин потрібно знайти оптимальний баланс між перерозподілом фінансових ресурсів та стимулюванням територій до мобілізації власних джерел бюджетних коштів, чого можна досягти обґрунтованим застосуванням відповідних методів та інструментів.

Література

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]: Кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III // www.rada.gov.ua.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]: Міжнародний документ від 15.10.1985 // www.rada.gov.ua.
3. Конституція України [Електронний ресурс]: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // www.rada.gov.ua.
4. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 21.05.1997 № 280/97 // www.rada.gov.ua.