

Ю.М.Барський, доц., канд. екон. наук, Ю.М.Зінчук, магістр
Луцький національний технічний університет

Теорія бюджетного стимулювання регіонального розвитку

У публікації визначено сутність міжбюджетних відносин, а також представлено класифікацію моделей міжбюджетних відносин в контексті систематизації досвіду федеративних та унітарних держав. **міжбюджетні відносини, моделі міжбюджетних відносин, федеративна, унітарна держава, самостійність місцевих бюджетів, бюджетний федералізм, бюджетний унітаризм**

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. У бюджетній системі кожної країни постійно виникають відносини між бюджетами різних рівнів, які є її складовими та виступають інструментом удосконалення фінансових відносин між центральними та місцевими органами влади, дієвим чинником соціально-економічного розвитку України та її регіонів[1].

Щороку в державі розв'язуються суперечки між центром та регіонами щодо розподілу фінансових ресурсів, хоча теоретичні аспекти міжбюджетних відносин чітко закріплені на законодавчому рівні у Бюджетному кодексі України, але проблеми пов'язані з місцевими фінансами залишаються й досі неврегульованими.

Незацікавленість місцевої влади у нарощуванні дохідної бази регіонів, складність механізму міжбюджетних відносин, відсутність чіткого законодавчо

© Ю.М.Барський, Ю.М.Зінчук, 2011

закріпленого розподілу функціональних повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, нездатність до швидких змін, які спостерігаються у системі перетворення функцій управління і їх слабкій збалансованості з економічним становищем країни - все це унеможливорює процес створення ефективної моделі міжбюджетних відносин[2].

На сучасному етапі вітчизняного економічного розвитку є актуальною проблема взаємодії бюджетів, у зв'язку з чим міжбюджетні відносини займають особливе місце в системі фінансових відносин між різними рівнями влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останніми роками до проблем міжбюджетних відносин в Україні прикута увага представників різних гілок влади, науковців та спеціалістів.

Важливе значення для формування теоретичної думки міжбюджетних відносин відіграють праці таких вітчизняних вчених: В.Опаріна, О.Василика, В.Геєця, С.Буковинського, С.Юрія, С.Огородника, І.Луніної, В.Федосова, В.Андрущенко, В.Кравченка, О.Кириленка, І.Чугунова, Д.Полозенка, Д.Слухая, С.Кондратюка, В.Малька, К.Павлюка, та інших, які досліджували процес розвитку і реформування взаємовідносин бюджетів усіх рівнів, вивчали досвід розвитку міжбюджетних відносин провідних країн світу з метою його адаптації до реалій української економіки.

Питанням ефективної організації міжбюджетних відносин багато уваги приділяють і російські економісти такі, як В.Озеров, В.Твердохлебов, О.Бажаєв, В.Христенко, А.Швецов, В.Лебедев, Г.Поляк, В.Родіонова, М.Романовський, Ю.Любимцев, О.Богачова, А.Ігудін, А.Колесов тощо.

Формулювання цілей статті. Завданням даного дослідження є, висвітлення суті міжбюджетних відносин, як елемента бюджетної системи держави, дослідження моделей міжбюджетних відносин, які є інституційними напрямками визначення

організаційних основ взаємовідносин між державними і місцевими органами влади й пов'язані з політикою уряду, регіональних та місцевих адміністрацій у вирішенні питання розподілу доходів і видатків за рівнями бюджетної системи.

Виклад основного матеріалу. На думку А. Ісмаїлова, міжбюджетні відносини – це взаємовідносини, що виникають між органами державної влади, місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування щодо розподілу функцій, повноважень, сфер відповідальності у здійсненні видатків та формуванні доходів бюджетів.

О.Сунцова тлумачить поняття “міжбюджетні відносини” як “форму взаємозв’язків і взаємозалежностей між окремими ланками системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами та Державним бюджетом України – головним елементом системи міжурядових фінансових відносин”.

Міжбюджетні відносини, за визначенням В.Опаріна, В.Малька і С.Кондратюка, є “внутрішніми бюджетними потоками, які відображають перерозподіл доходів і видатків місцевих бюджетів”.

Так, професор І.О.Луніна визначає міжбюджетні відносини як систему взаємовідносин між державою і місцевим самоврядуванням щодо розподілу повноважень державних органів влади й органів місцевого самоврядування, а також розподілу видаткових зобов’язань і доходних джерел між бюджетами різних рівнів[3].

Вище подані дефініції дозволяють стверджувати, що міжбюджетні відносини є системою взаємовідносин з приводу розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів, структура доходів та видатків яких повинна стимулювати економічне зростання як в регіонах, так і в державі в цілому.

Міжбюджетні відносини є одним із діючих фінансових механізмів держави, що функціонує з метою стабілізації та стимулювання розвитку економіки кожної країни і реалізується через сукупність форм, моделей, методів, інструментів, інституційно-правових структур організації міжбюджетних відносин [4].

Україна згідно із Конституцією (стаття 2) є унітарною державою, тобто єдиним державним утворенням, що базується на верховенстві суверенітету і складається з адміністративно-територіальних одиниць, які підпорядковані центральним органам влади й не мають ознак державної незалежності. Унітарна держава характеризується, в першу чергу тим, що на її території діють єдині для всіх органи влади і саме центральний уряд здійснює контроль за реалізацією усіх державних функцій, забезпечуючи єдність процесу державного управління. Міжбюджетні відносини в Україні базуються на засадах визначених законодавчо-правовими актами центральної влади і мають два рівні: центральний та місцевий. Але до складу України, як унітарної держави, входить Автономна Республіка Крим, що має певні ознаки федеративності, але не має власної фінансової автономії.

Світова практика організації міжбюджетних відносин ґрунтується на двох основних моделях: бюджетного федералізму та бюджетного унітаризму. Ключовим фактором, що складає основу моделі організації міжбюджетних відносин в країні, є форма державного устрою. Бюджетний федералізм як модель організації міжбюджетних відносин існує в країнах з федеративним державним устроєм. Бюджетний федералізм – це модель організації міжбюджетних відносин у багаторівневій бюджетній системі, у якій законодавчо визначаються бюджетні права та обов’язки федерації та суб’єктів федерації, правила їх взаємодії на всіх стадіях бюджетного процесу. Кожен рівень бюджетної системи є самостійним, володіє власними фінансовими ресурсами і виконує закріплені за ним бюджетні повноваження. Бюджетний федералізм як модель організації міжбюджетних відносин передбачає:

- значну автономію бюджетів різного рівня;
- договірно-правовий характер відносин центру та суб’єктів федерації;

- чітке розмежування фіскальних та видаткових повноважень місцевих бюджетів;

- закріплення за кожним рівнем управління достатніх фінансових ресурсів для фінансування своїх повноважень;

- організацію міжбюджетних відносин за активної ролі у визначенні їх моделі не тільки центральної влади, а й регіональної та місцевої через механізм консультацій та переговорів.

У свою чергу, фактично протиставлена попередній моделі організації міжбюджетних відносин інша - бюджетний унітаризм. Ця модель організації міжбюджетних відносин передбачає:

- основні принципи організації міжбюджетних відносин визначаються центральною владою;

- центральна влада здійснює активну політику забезпечення єдиних стандартів громадських послуг на всій території країни, вирівнює фіскальні дисбаланси;

- місцевій та регіональній владі, як правило, відводиться досить пасивна роль.

У рамках бюджетного унітаризму політика центрального уряду спрямовується на забезпечення однакового рівня надання послуг суспільного сектора економіки на всій території держави, що підтверджує централізацію взаємовідносин між бюджетами.

Але в унітарному управлінні бюджетною системою є певні недоліки: відповідальність за надання суспільних послуг здебільшого покладена на центр, а тому не достатньо враховуються локальні особливості потреб громадян та фірм на суспільні послуги, оскільки територіальні одиниці значною мірою позбавлені автономії, яка б давала їм змогу відповідним чином реагувати на місцеві відмінності у структурі попиту; реалізація загальнодержавних програм на всій території країни вимагає наявності значного бюрократичного апарату в центрі та на місцях, процес централізованого надання послуг внаслідок цього ускладнюється, підвищуються витрати на одиницю послуг і знижується ефективність процесу управління [5].

Світовий досвід переконує, що процес формування ефективного функціонування бюджетної системи у федеративних державах є більш складним і тривалішим. В унітарних же країнах ці проблеми можуть бути розв'язанні за коротші строки.

Місцеве самоврядування є однією з умов успішного здійснення демократичних перетворень в Україні. Самоврядування повинно узгоджуватися з діяльністю центральних органів.

Потреби зміцнення засад місцевого самоврядування, фінансів місцевих органів влади зумовлюють необхідність використання у формуванні оптимальної моделі міжбюджетних відносин окремих принципів, що притаманні концепції субсидіарності, що охоплює такі аспекти: влада більш високого рівня, зокрема державна, може втручатися у фінансові справи влади більш низького рівня лише в разі, якщо вона продемонструвала і довела свою нездатність вирішувати проблеми; державна влада зобов'язана надавати фінансову допомогу органам влади місцевого рівня, причому така допомога має сприяти фінансовій автономії місцевої влади та розширенню її повноважень; чіткий розподіл повноважень між різними рівнями влади в усіх сферах, включаючи і фінансову; співробітництво (партнерство) різних рівнів влади.

Таким чином, з урахуванням унітарного державного устрою та сучасних тенденцій розвитку міжбюджетних відносин у розвинутих країнах в Україні доцільно будувати міжбюджетні відносини на засадах бюджетного унітаризму в поєднанні з окремими принципами бюджетного федералізму та концепції субсидіарності. Остання враховує можливість кожної владної структури вирішувати проблеми найбільш ефективним чином за умови максимальної її наближеності до місця подій.

Для ґрунтовного висвітлення суті міжбюджетних відносин, як елемента бюджетної системи держави, доцільно розкрити моделі міжбюджетних відносин, які є

інституційними напрямами визначення організаційних основ взаємовідносин між державними і місцевими органами влади й пов'язані з політикою уряду, регіональних та місцевих адміністрацій у вирішенні питання розподілу доходів і видатків за рівнями бюджетної системи.

Розрізняють дві основні моделі міжбюджетних відносин: централізовану та децентралізовану. Централізована модель характерна для соціалістичних країн, таких, як Радянський союз, Китай, тощо. Така модель спричинює зосередження управління в одних руках тим самим спричинює нехтування інтересами окремих громадян і соціальних груп. Децентралізована модель міжбюджетних відносин є ознакою економічного розвитку держави на демократичних засадах, сприяє розвитку і стійкості інститутів ринкової економіки, має певні принципи: невтручання держави в бюджетний процес муніципалітетів і регіонів; чітке розмежування видаткових повноважень між різними рівнями управління; отримання інтересів членів територіальних громад та їхніх об'єднань, беручи до уваги цілі уряду; цілеспрямований розвиток фінансової автономії місцевого самоврядування; здійснення розподілу дохідних джерел на підставі бюджетних угод; незалежність від форми державного устрою [6].

В Україні було прийнято децентралізовану модель міжбюджетних відносин, що істотно підвищило питому вагу місцевих бюджетів. Але сучасна модель взаємовідносин бюджетів має всі ознаки централізованої бюджетної системи, приблизно 60% бюджетних видатків здійснюються з Державного бюджету України, що свідчить про значну централізацію бюджетних коштів. Наслідком такої ситуації є слабкість фінансової забезпеченості місцевих бюджетів і нерозвиненість такого інституту, як місцеве самоврядування.

Зауважимо, що процес становлення системи місцевого самоврядування в Україні зіштовхнувся з низкою перешкод: невідповідність окремих положень законів між собою та щодо дотримання Конституції України; відсутність фактичної фінансової самостійності місцевого самоврядування для виконання функціональних обов'язків; неузгодженість дій влади різних рівнів, що гальмує розвиток місцевого самоврядування.

Сьогодні вирішення цих завдань вимагає пошуку нових наукових підходів, що можуть мати місце в зарубіжному досвіді регулювання міжбюджетних відносин.

Враховуючи вплив різноманітних політичних, економічних, соціальних чинників та історичних, національних традицій у Світі знайшли розвиток безліч бюджетних систем. Відмітимо той факт, що організація регулювання міжбюджетних відносин на пряму залежить від обраної моделі державного устрою. Високий рівень централізації у невідривному зв'язку з незначним переліком прав і обов'язків місцевих бюджетів та значною фінансовою допомогою із центрального бюджету притаманні унітарним державам. В умовах федеративного устрою бюджетне регулювання має на меті забезпечити збалансований розподіл повноважень і відповідальності між різними рівнями бюджетної системи, відносно самостійність бюджетів, ефективну організацію міжбюджетного перерозподілу [7].

Відмітимо той факт, що в більшості зарубіжних моделей характерною рисою являються фінансова самостійність, яка базується на наявності власних муніципальних бюджетів, джерел доходів, законодавчо підкріпленому праві адмініструвати місцеві податки, приймати боргові зобов'язання, а також здійснювати від свого імені інші фінансові операції і, безумовно, нести відповідальність за свої дії.

Зарубіжні моделі регулювання міжбюджетних відносин подано на рисунку 1, де згруповані за наступними класифікаційними ознаками:

1. За способом розмежування доходів між рівнями бюджетної системи:

- 1.1. Американська – більша частина видатків по кожному з бюджетних рівнів фінансується за рахунок власних джерел (США);

1.2. 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);

1.3. Німецька – міжбюджетні відносини базуються на “загальних” податках, надходження по яких розподіляються між всіма рівнями бюджетної системи. Пряма фінансова допомога із вищестоящих бюджетів відносно не велика, однак існують федеральні і спільні програми регіонального розвитку (Німеччина, РФ);

1.4. Китайська – податки збираються регіональною владою, центр визначає частково по формулі, але найчастіше за згодою скільки кому лишити. Доводиться завдання по перерахуванню податкових платежів в центральний бюджет (Китай);

2. За співвідношенням переваг і недоліків централізації влади:

2.1. Розподільча модель бюджетно-податкових взаємовідносин – розподіл доходів використовується у якості інструменту регулювання «нерівних» умов життя (Німеччина);

2.2. Модель “конкуруючого” федералізму – кожен регіон і муніципальне утворення конкурують та можуть проводити власну бюджетну політику (США);

3. За типом організації:

3.1. Децентралізовані моделі – функціонування двох відносно незалежних рівнів державної влади федерального і субфедерального (США, Канада);

3.2. Кооперативні моделі – робиться ставка на спільне використання федерального – регіональних податків. Надлишкова централізація податкових функцій веде до обмеження фінансової самостійності регіональних та місцевих органів влади (Німеччина, Швейцарія, РФ);

4. За схожістю підходів до регулювання міжбюджетних відносин та співвідношенням ролі центральних та регіональних властей:

4.1. 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);

4.2. Модель із значною самостійністю – значна участь нецентральної влади у фінансуванні соціальних видатків (Данія, Норвегія, Швеція, Фінляндія);

4.3. Модель із недостатньо високою самостійністю – відчутна автономія та наявність співпраці бюджетів різного рівня (Австрія, Німеччина, Швейцарія);

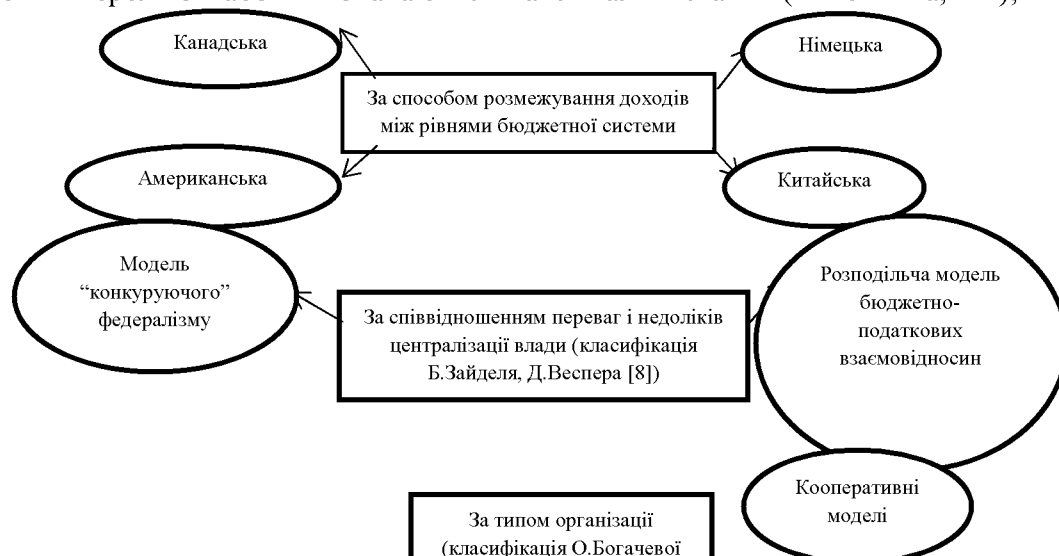
4.4. Модель із фінансовою залежністю – значна фінансова залежність регіонів від центру (Бельгія, Франція, Італія, Греція, Нідерланди, Португалія, Іспанія);

5. За обсягом повноважень регіональної влади по встановленню власних податків:

5.1. Централізована – перелік регіональних податків і їх ставки визначаються центральною владою (Франція);

5.2. Децентралізована – наявність повноважень у регіональній владі самостійно встановлювати власні податки (США);

5.3. Змішана – Кількість регіональних податків обмежується визначеним, хоча і обмеженим переліком або ж визначаються максимальні ставки (Німеччина, РФ);



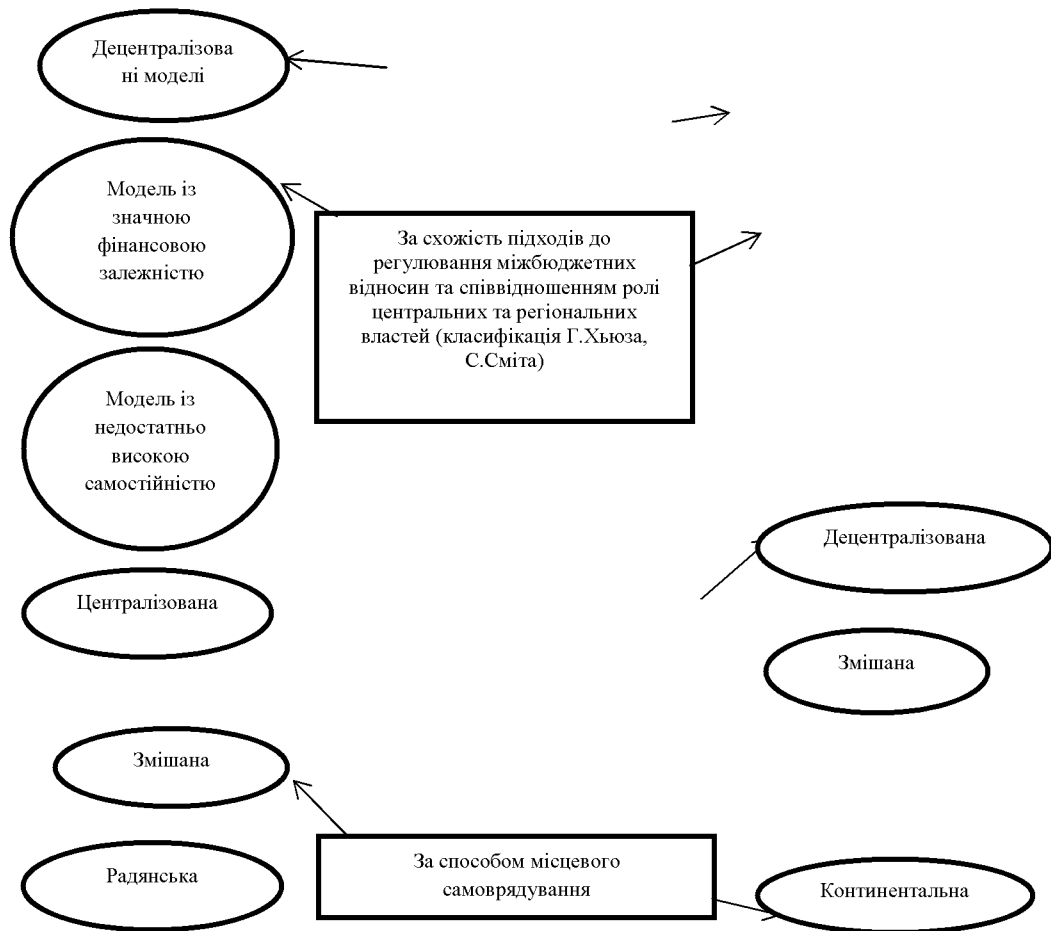


Рисунок1- Зарубіжні моделі регулювання міжбюджетних відносин

6. За способом місцевого самоврядування:

6.1 Англосаксонська – високий рівень автономії місцевого управління, відсутність органів державної влади місцевого рівня (Австралія, США, Канада, Великобританія);

6.2. Континентальна – поєднання місцевого самоуправління і місцевих адміністрацій, обмежена автономія місцевого самоврядування (Франція, Італія, Іспанія);

6.3. Змішана – поєднання елементів англосаксонської та континентальної моделі (Німеччина, Австрія, Японія, РФ);

6.4. Радянська – відсутність комунальної власності та місцевих бюджетів, жорстка централізація управління (Куба, КНР).

Зазначимо, що у Світі не існує єдиної оптимальної та всеціло ефективною моделі регулювання міжбюджетних відносин. Поясненням цьому є диференціація в соціально-економічному розвитку, інституційній структурі, традиціях різних країн тощо.

Висновки. Отже, результатом проведеного дослідження міжбюджетних відносин, як фінансового механізму держави, є наукове і законодавче обґрунтування, аналіз різноманітних позицій науковців-економістів щодо суті цього виду взаємовідносин. З представленого матеріалу, можна зробити висновок, що для покращення функціонування міжбюджетних відносин в Україні потрібно враховувати досвід зарубіжних країн та впроваджувати свої моделі функціонування економіки.

Умовами забезпечення ефективного процесу регулювання міжбюджетних відносин в Україні, з врахуванням зарубіжного досвіду, на наш погляд, могли б стати: створення потужної сучасної нормативно-правової бази, що в повній мірі забезпечила б ефективність регулювання міжбюджетних відносин; розроблення функціональних

форм і методів бюджетного регулювання; зацікавленість органів місцевого самоврядування в наповненні місцевих бюджетів та виконання ними взятих на себе повноважень; збалансованість місцевих бюджетів; наявність достатніх фінансових ресурсів для розвитку регіонів; підвищення раціональності використання отриманих з центру коштів; формування ефективної інформаційно-аналітичної бази.

Список літератури

1. Азаров М.Я. та ін. Бюджетна політика у контексті стратегій соціально-економічного розвитку України / М.Я.Азаров та ін. – К.: НДФІ – 2008. – т.5 – 395 с.
2. Саламон-Міхеєва К.Д. Міжбюджетні відносини, як фінансовий механізм держави / К.Д.Самолян-Міхеєва. – К.: Економіка.Фінанси.Право. – 2009. - №3. С.19-25.
3. Бабій Н.В. Стан і проблеми міжбюджетних відносин в Україні / Н.В.Бабій. – К.: НДФІ №4(45) – 2008. – С.23-34.
4. Федосов В.М. Бюджетний менеджмент. Навч. посіб / В.М.Федосов. – КНЕУ. – 2009. – 500с.
5. Христинко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы / В.Б.Христинко. – Москва: Дело. – 2008. – 608 с.
6. Павленко П. Децентралізація та ефективність місцевого самоврядування / П.Павленко – Київ: ПРООН/МГВСР.–2009.–269с.
7. Актуальні проблеми економіки. – 2008. - №11. – С.46-54.
8. Зейдель Б. Бюджетный федерализм: сравнительный анализ по странам; [Текст] / Б. Зейдель, Д.Веспер. – Регион: экономика и социология.–1999.–№ 2.–С. 16–47.
9. Богачова О. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта. [Текст] / О.Богачова. – Мировая экономика и международные отношения. –1995. – № 9. – С. 104-125.
10. Шуба В.Б. Модели межбюджетных отношений конкретных стран: общее и особенное. [Текст] / В.Б. Шуба. – Финансы.–2003.–№ 10.–С. 62-64.

Ю.Барский, Ю.Зинчук

Теория бюджетного стимулирования регионального развития

В публикации определено сущность межбюджетных отношений, а также представлена классификация моделей межбюджетных отношений в контексте систематизации опыта федеральных и унитарных государств.

Y.Barsky, Y.Zinchuk

Theory of budgetary stimulation regional to development

In a publication certainly essence of interbudgetary relations, and also classification of models of interbudgetary relations of systematization of experience of the federal and unitary states is presented.

Одержано 08.02.2011