

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2021.8.2.25>

TEORETYCZNO-STOSOWANE PROBLEMY REGULACJI REDYSTRYBUCJI ŚRODKÓW FINANSOWYCH W RAMACH REALIZACJI STOSUNKÓW MIĘDZYBUDŻETOWYCH

Artur Taranov

aspirant Katedry Prawa Finansowego

Narodowego Uniwersytetu Prawniczego imienia Jarosława Mądrego (Charków, Ukraina)

ORCID: 0000-0003-2155-0231

ayutaranov@protonmail.com

Adnotacja. Artykuł poświęcono uwypukleniu wybranych problemów prawnych regulacji redystrybucji środków finansowych w procesie realizacji stosunków międzybudżetowych. Zauważono brak jednolitego zrozumienia w determinacji relacji międzybudżetowych, analizowane są podejścia naukowców i prawodawców dotyczące określenia ich istotnych cech. Uwagę zwrócono na podkreślenie przyczyn istnienia nowoczesnego modelu relacji międzybudżetowych (konieczność osiągnięcia równowagi dochodowych części budżetów na różnych poziomach; różne kierunki dochodowe terytoriów; konieczność prawidłowej realizacji zadań zarówno centralnych organów władzy publicznej, jak i jednostek samorządu terytorialnego). Podano kryteria rozróżnienia różnych rodzajów relacji międzybudżetowych i przeprowadzono ich klasyfikację w przekroju poziomym i pionowym według określonych kryteriów. Zróznicowana forma subsydiowania i wypłat środków wyznacza główne kierunki realizacji stosunków międzybudżetowych przy zastosowaniu mechanizmu transferów międzybudżetowych. Duży nacisk kładziony jest na zasady, według których należy budować system stosunków międzybudżetowych we współczesnym państwie demokratycznym.

Słowa kluczowe: budżet, system budżetowy, wydatki budżetowe, dochody budżetowe, klasyfikacja wydatków budżetowych, stosunki międzybudżetowe, transfery międzybudżetowe, zasady stosunków międzybudżetowych.

THEORETICAL AND APPLIED PROBLEMS OF REGULATING THE REDISTRIBUTION OF FINANCIAL RESOURCES IN THE IMPLEMENTATION OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS

Artur Taranov

PhD researcher of the Financial law Department

Yaroslav Mudryi National Law University (Kharkiv, Ukraine)

ORCID: 0000-0003-2155-0231

ayutaranov@protonmail.com

Abstract. The article is devoted to highlighting some issues of legal regulation of redistribution of financial resources in the implementation of intergovernmental relations. It is emphasized that there is no common understanding in the determination of inter-budgetary relations, the approaches of scientists and legislators to determine their essential features are analyzed. Attention is paid to highlighting the reasons for the existence of a modern model of inter-budgetary relations (the need to achieve balance of budget revenues of different levels; different revenue orientation of the territories; the need for proper performance of tasks of central government and local government, etc.). The criteria for distinguishing different types of inter-budgetary relations are presented and their classification in the horizontal and vertical sections according to the defined criteria is carried out. The forms of subsidizing and withdrawing funds have been differentiated, the main directions of realization of inter-budgetary relations in the application of the mechanism of inter-budgetary transfers have been outlined. Much attention is paid to the principles on which the system of intergovernmental relations in a modern democracy should be built.

Key words: budget, budget system, budget expenditures, budget revenues, classification of budget expenditures, intergovernmental relations, intergovernmental transfers, principles of intergovernmental relations.

ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕРОЗПОДІЛУ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ У РАМКАХ РЕАЛІЗАЦІЇ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Артур Таранов

аспірант кафедри фінансового права

*Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого (Харків, Україна)*

ORCID: 0000-0003-2155-0231

ayutaranov@protonmail.com

Анотація. Стаття присвячена висвітленню окремих проблем правового регулювання перерозподілу фінансових ресурсів у процесі реалізації міжбюджетних відносин. Наголошується на відсутності єдиного розуміння в детермінації міжбюджетних відносин, аналізуються підходи вчених та законодавця до визначення їхніх суттєвих рис. Увагу приділено висвітленню причин існування сучасної моделі міжбюджетних відносин (необхідність досягнення збалансованості дохідних частин бюджетів різних рівнів; різна дохідна спрямованість територій; потреба належного виконання завдань як центральних органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування тощо). Наведено критерії виокремлення різних видів міжбюджетних відносин та їх класифікацію в горизонтальному та вертикальному розрізі за визначеними критеріями. Диференційовано форми субсидювання та вилучення коштів, окреслено основні напрями реалізації міжбюджетних відносин у процесі застосування механізму міжбюджетних трансфертів. Вагома увага приділена принципам, за якими має будуватися система міжбюджетних відносин у сучасній демократичній державі.

Ключові слова: бюджет, бюджетна система, видатки бюджетів, доходи бюджетів, класифікація видатків бюджетів, міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, принципи міжбюджетних відносин.

Вступ. У процесі своєї діяльності будь-яка держава використовує кошти бюджетів для фінансування різноманітних завдань державного та місцевого значення. З метою гарантування належної реалізації такого фінансування законодавцем за бюджетами певних рівнів здійснюється закріплення відповідних різновидів доходів та видатків, але це не завжди дозволяє ефективно забезпечувати фінансовими ресурсами розпорядників коштів. Ефективність руху коштів між державним та місцевим рівнем залежить від рівня розбудови системи міжбюджетних відносин, що передбачає не тільки закріплення за бюджетами певного рівня окремих доходів і видатків, а й застосування механізму міжбюджетних трансфертів. При цьому нормативне регулювання процедур реалізації міжбюджетних відносин має здійснюватися з урахуванням низки принципів, на що в цій статті звертається особлива увага.

Метою роботи є дослідження сучасних підходів до визначення правової природи міжбюджетних відносин, встановлення їх форм, надання розгорнутої характеристики підстав регулювання відносин між бюджетами різних рівнів. Задля досягнення поставленої мети в роботі було вирішено низку завдань: окреслення теоретико-правових уявлень щодо суті міжбюджетних відносин; визначення форм реалізації міжбюджетних відносин; встановлення відповідності сучасних підходів до регулювання міжбюджетних відносин основоположним принципам їх реалізації.

Основна частина. Перерозподіл публічних коштів відбувається в рамках реалізації міжбюджетних відносин у різний спосіб. При цьому варто наголосити на відсутності єдиного підходу в науковій літературі щодо правової природи цих відносин. Так, І. Луніна трактує міжбюджетні відносини як «відносини між центральною і місцевою владою з розподілу повноважень, видаткових зобов'язань та дохідних джерел між бюджетами різних рівнів» (Луніна, 2006: 432). В. Швець під ними розуміє систему «взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням щодо розподілу повноважень державних органів влади й органів місцевого самоврядування, а також розподілу видаткових зобов'язань і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів» (Швець, 2005: 24). А. Фатієва до кола міжбюджетних зараховує сукупність відносин «між органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо закріплення та розмежування бюджетних повноважень, дотримання прав, обов'язків та відповідальності органів влади у сфері складання і виконання бюджетів та бюджетного процесу» (Фатієва, 2005: 134). На переконання В. Баранової, міжбюджетними є «фінансові відносини в системі перерозподілу фінансових ресурсів між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо здійснення повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування, спрямованих на розвиток держави та її регіонів як в економічному, так і соціальному плані» (Баранова, 2006: 116).

Більш точно термін «міжбюджетні відносини» визначають вчені, які акцентують саме на його бюджетно-правовій природі. Наприклад, на думку І. Волохової, міжбюджетними є «відносини між ланками бюджетної системи України, пов'язані з перерозподілом бюджетних коштів із метою збалансування обсягів видатків органів влади різних рівнів, зумовлених законодавчо наданими повноваженнями та делегованими функціями, та їхніми доходами» (Волохова, 2012: 255).

Законодавче визначення терміна «міжбюджетні відносини» можна знайти у ст. 81 Бюджетного кодексу України. Міжбюджетними визнаються відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами. При цьому зроблено наголос на необхідності надання таких ресурсів для забезпечення можливості виконання передбачених Конституцією України та законами України функцій. Проте метою належного регулювання міжбюджетних відносин в Україні постає «забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень» (Бюджетний кодекс України, 2010).

Поява нормативного регулювання міжбюджетних відносин зумовлена низкою причин. Однією з них є нагальна необхідність досягнення збалансованості дохідних частин бюджетів різних рівнів в умовах різної дохідної спроможності територій. Крім того, ефективне регулювання міжбюджетних відносин забезпечує належне виконання завдань як центральних органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування. Зрештою, реалізація міжбюджетних відносин є необхідною для перерозподілу коштів в умовах різноманітності у рівнях податкоспроможності різних територій держави та відмінним обсягом видатків у територіальному розрізі.

У теорії бюджетного права міжбюджетні відносини за напрямом можна поділити на горизонтальні та вертикальні. Перші передбачають рух коштів між однорівневими бюджетами, тоді як другі – між бюджетами різних рівнів. При цьому механізм бюджетних трансфертів в Україні реалізується виключно шляхом руху коштів у вертикальній площині, адже передача в рамках міжбюджетних трансфертів коштів між бюджетами одного рівня не передбачається нормами чинного бюджетного законодавства.

Окрім поділу міжбюджетних відносин за ознакою напрямку їх реалізації, в теорії бюджетного права варто виокремити поділ за підставою їх здійснення. За цією ознакою можна виокремити договірні та регламентовані міжбюджетні відносини. Договірні передбачають рух коштів на підставі угоди, яка укладається між відповідними органами державної влади, тоді як підставою здійснення регламентованих міжбюджетних відносин є норми відповідних законодавчих актів або положення відомчих інструкцій та розпоряджень.

Однією з найбільш важливих класифікацій міжбюджетних відносин є поділ їх на види залежно від напрямку руху коштів та ознаки зворотності такого руху. У рамках такої класифікації доцільно виокремити такі види міжбюджетних відносин: а) вилучення коштів; б) субсидіювання; в) взаємні розрахунки; г) бюджетні позики.

Вилучення коштів передбачає їх передачу з бюджетів нижчого рівня до бюджетів вищого рівня. В унітарних країнах, якою є й Україна, йдеться про передачу коштів із місцевих бюджетів до державного бюджету, тоді як у країнах із федеративним устроєм може існувати кілька ланок, що зумовлено наявністю більше ніж двох рівнів бюджетної системи.

Субсидіювання полягає в наданні коштів із бюджету вищого рівня на потреби бюджетів нижчих рівнів. Як і з вилученням коштів, в унітарних державах передбачається виключно рух із державного бюджету до місцевих, а в федеративних можливі різні варіанти такого руху. При цьому варто позначити, що субсидіювання як форму реалізації міжбюджетних відносин в Україні не варто зводити лише до такого різновиду міжбюджетних трансфертів, як субвенція, що надається на певні цілі з державного бюджету до місцевих. Європейська хартія місцевого самоврядування наголошує на необхідності забезпечення захисту слабших у фінансовому плані органів місцевого самоврядування. Причому пропонується це робити шляхом розробки та реалізації процедур бюджетного вирівнювання, зазначається основна їх мета – подолати наслідки нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря (Європейська Хартія про місцеве самоврядування, 1985).

У рамках надання бюджетних позик кошти з одного бюджету передаються до іншого на умовах тимчасовості та терміновості їх повернення. Частіше за все їх надання зумовлене виникненням тимчасових касових розривів. Вони виникають у разі недостатньої спроможності місцевого бюджету погасити бюджетні фінансові зобов'язання за захищеними видатками на певну дату. При цьому йдеться про недостатність у місцевому бюджеті наявних та очікуваних грошових активів загального фонду, але не враховуються трансферти іншим бюджетам, субвенції, кошти резервного фонду тощо (Порядок покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, 2010). У разі потреби перерозподілу після затвердження бюджетів доходів або видатків між бюджетами може відбуватися рух коштів у формі взаємних розрахунків.

Характеризуючи міжбюджетні трансферти як форму міжбюджетних відносин, варто наголосити на тому, що вони не охоплюють усіх різновидів міжбюджетних відносин. Традиційно складниками міжбюджетних відносин визначають такі елементи: а) забезпечення розмежування між бюджетами доходів та видатків; б) передача частини надлишкових коштів із бюджетів із високою податкоспроможністю до бюджетів вищого рівня; в) надання бюджетам із недостатнім податковим потенціалом фінансової допомоги; г) реалізація фінансового вирівнювання. При цьому за рахунок здійснення механізмів міжбюджетних трансфертів реалізуються переважно останні три складники. Розмежування доходів та видатків між бюджетами передбачає закріплення на законодавчому рівні різних видів доходів та видатків за конкретними бюджетами.

Так, Бюджетним кодексом України окремо закріплено склад доходів державного бюджету (ст. 29) та склад доходів окремих місцевих бюджетів (ст.ст. 64, 64¹, 66). Склад доходів як державного, так і місцевих бюджетів закріплено в розрізі фондів цих бюджетів (Бюджетний кодекс України, 2010).

Інший підхід застосовується в процесі диференціації видатків бюджетів. У цьому разі критеріями їх поділу на групи є можливість делегування права їх здійснення та мета реалізації видатків. Законодавець у ст. 82 Бюджетного кодексу України виокремлює три групи видатків. Перша група видатків фінансується виключно за рахунок коштів Державного бюджету України. До кола цих видатків включаються видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші видатки, які не можуть бути передані на виконання місцевому самоврядуванню. Механізм міжбюджетних трансфертів не використовується в процесі фінансування видатків цієї групи.

Друга та третя група видатків можуть фінансуватися за рахунок коштів місцевих бюджетів та коштів від надання міжбюджетних трансфертів із Державного бюджету. Друга група включає видатки, що визначаються функціями держави, але можуть бути передані на виконання місцевому самоврядуванню. При цьому така передача переслідує мету найбільш ефективного використання видатків із застосуванням принципу субсидіарності. Суть принципу субсидіарності полягає в розподілі видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами таким чином, щоб забезпечити максимальне наближення надання публічних послуг до їх безпосереднього споживача. Третю групу становлять видатки на реалізацію прав та обов'язків місцевого самоврядування, що мають місцевий характер.

Деталізація складників усіх трьох груп видатків проводиться у ст.ст. 87–91 Бюджетного кодексу України. Ст. 87 визначає склад видатків першої групи, ст. 91 містить перелік видатків третьої групи, а видатки другої групи визначено одразу трьома статтями (ст.ст. 88–90). Такий підхід законодавця дав змогу виокремити у складі другої групи видатки трьох підгруп, що диференційовані за рівнем місцевих бюджетів, з яких вони здійснюються. При цьому друга група видатків може фінансуватися, в тому числі, за рахунок міжбюджетних трансфертів (Бюджетний кодекс України, 2010).

Характеризуючи розподіл видатків, варто звернути увагу не лише на нормативне їх закріплення та нормативно встановлену класифікацію, а й на теоретично обґрунтовані підходи до їх розмежування. Я.М. Крупко стосовно основ розподілу видатків звертає увагу на доцільність виокремлення двох підходів. Відповідно до першого, видатки мають розподілятися за територіальною ознакою. Це передбачає закріплення бюджету фінансування залежно від місця розташування відповідного головного розпорядника бюджетних коштів. Другий підхід передбачає використання як диференційного критерію відомчого підпорядкування. За останнім підходом бюджетні кошти розпорядник отримує з бюджету того рівня, до якого належить підпорядкований орган (Крупко, 2014: 87).

Одними з найважливіших принципів, на яких будується система міжбюджетних відносин, є принципи субсидіарності та самостійності. Перший принцип вже було охарактеризовано вище. Зміст же принципу самостійності полягає в закріпленні за бюджетами різних рівнів відповідних доходів та видатків, що дає змогу органам державної влади на власний розсуд приймати рішення про використання в рамках чинного законодавства відповідних коштів. Дія принципу субсидіарності в міжбюджетних відносинах кореспондується з нормами Європейської Хартії місцевого самоврядування, до якої долучилась Україна. Зокрема, відповідно до положень ст. 9 Хартії, «органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень» (Європейська Хартія про місцеве самоврядування, 1985). Певною мірою незалежність бюджетів різних рівнів забезпечується закріпленням у бюджетному законодавстві самостійних джерел надходжень, а також наділенням відповідних суб'єктів правами розпоряджатися цими коштами.

Варто підкреслити важливість реалізації міжбюджетних відносин на базі принципів публічності та прозорості. Основа цих двох принципів, які мають одночасно виконуватися, полягає в забезпеченні доступності інформації про обрахування бюджетних показників, обсягу доходів, напрямів використання витрат на усіх етапах руху публічних грошових фондів, на усіх стадіях бюджетного процесу. Належна імплементація цих принципів у реальну правозастосовну практику дасть змогу не лише упорядкувати рух публічних фондів коштів, забезпечити підґрунтя для проведення фінансового контролю, а й сформувати привабливі умови для залучення додаткових коштів інвесторів як з України, так і з-за кордону.

При цьому рух коштів у рамках міжбюджетних відносин має відбуватися з урахуванням принципу реальності бюджетних показників, що передбачає створення важелів перерозподілу лише тих фондів коштів, які дійсно можуть бути сформовані в об'єктивних економіко-політичних умовах. Дія цього принципу має забезпечити унеможливлення заниження рівня власних надходжень місцевих бюджетів із метою отримання додаткового фінансування з Державного бюджету у формі міжбюджетних трансфертів.

Висновки. Міжбюджетні відносини являють собою відносини між ланками бюджетної системи, що полягають у розподілі та перерозподілі бюджетних коштів для досягнення збалансованості доходів та видатків із метою забезпечення належного рівня функціонування органів державної влади в процесі реалізації ними завдань державного та місцевого значення. Ефективність реалізації міжбюджетних відносин значною мірою залежить від урахування в їх нормативному регулюванні принципів самостійності, субсидіарності, публічності, прозорості та реальності бюджетних показників. Адаптація нормативного регулювання міжбюджетних відносин та врахування вказаних принципів можуть не лише забезпечити належний рівень вирівнювання спроможності різних бюджетів, а й сформувати сприятливі умови для залучення інвестицій та подальшого економічного розвитку відповідних територій.

Список використаних джерел:

1. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія. Київ : Наукова думка, 2006. 432 с.
2. Швець В.Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин. *Фінанси України*. 2005. № 3. С. 23–31.
3. Фаттієва А.Р. Межбюджетные отношения в условиях федерализма : монографія. Ижевск : ИжГТУ, 2005. 143 с.
4. Баранова В.В., Глушенко В.В. Сучасні питання проблематики розвитку міжбюджетних відносин в Україні. Харків : Константа, 2006. 116 с.
5. Волохова І.С. Кошторисне фінансування бюджетних установ. Одеса : Атлант, 2012. 255 с.
6. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572.
7. Європейська Хартія про місцеве самоврядування. м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/aws/show/994036#Text>
8. Про затвердження Порядку покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2010 р. № 1204 / Кабінет міністрів України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/kp101204?an=2>.
9. Крупко Я.М. Принципи розподілу видатків між ланками бюджетної системи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 1. С. 85–88.

References:

1. Lunina I.O. (2006) Derzhavni finansy ta reformuvannya mizhbiudzhetykh vidnosyn : monohrafiia. [Public finance and reform of intergovernmental relations] Kyiv : Naukova dumka. 432 p. [in Ukrainian]
2. Shvets V.Ya. (2005) Kontseptualni pidkhody do vdoskonalennia systemy mizhbiudzhetykh vidnosyn. [Conceptual approaches to improving the system of intergovernmental relations] Finansy Ukrainy. № 3. P. 23–31. [in Ukrainian]
3. Fattyeva A. R. (2005) Mezhyudzhethnie otnosheniya v usloviakh federalizma : monohrafiia. [Interbudgetary relations under federalism] Yzhevsk : YzhHTU. 143 p. [in Russian]
4. Baranova V.V., Hlushchenko V.V. (2006) Suchasni pytannia problematyky rozvytku mizhbiudzhetykh vidnosyn v Ukraini. [Current issues of inter-budgetary relations in Ukraine]. Kharkiv : Konstanta. 116 p. [in Ukrainian]
5. Volokhova I.S. (2012) Koshtorysne finansuvannya biudzhetykh ustanov. [Estimated financing of budgetary institutions] Odesa : Atlant. 255 p. [in Ukrainian]
6. Biudzhetni kodeks Ukrainy vid 8 lypnia 2010 roku № 2456-VI. [Budget Code of Ukraine] Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2010. № 50-51. St. 572. [in Ukrainian]
7. Ievropeiska Khartiia pro mistseve samovriaduvannya. m. Strasburh, 15 zhovtnia 1985 roku. [European Charter of Local Self-Government]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994036#Text> [in Ukrainian]
8. Pro zatverdzhennia Poriadku pokryttia tymchasovykh kasovykh rozryviv mistsevykh biudzhetyv : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29 hrudnia 2010 r. № 1204. [The procedure for covering temporary cash gaps in local budgets]. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/kp101204?an=2>. [in Ukrainian]
9. Krupko Ya.M. (2014) Pryntsyipy rozpodilu vydatkiv mizh lankamy biudzhetnoi systemy. [Principles of distribution of expenditures between the links of the budget system]. Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal. № 1. P. 85–88. [in Ukrainian]