

УДК 351.72:330.1.

Н. А. Клименко,
аспирант кафедры права и законодательного
процесса Национальная академия государственного
управления при Президенте Украины

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ

Аннотация

В статье изучены различные теоретические подходы к определению государственного регулирования межбюджетных отношений, очерчены особенности правового, бюджетного и налогового регулирования, указаны терминологические черты, характерные для зарубежной практики, показана необходимость регулирующего влияния государства на региональное развитие.

Ключевые слова: государственное регулирование экономики; государственное регулирование межбюджетных отношений; правовое, бюджетное, налоговое, межбюджетное регулирование; финансовое выравнивание; межбюджетные отношения; правовые нормы; формы государственного регулирования межбюджетных отношений; государственное устройство; бюджетная система.

Аңдатпа

Мақалада бюджетаралық қатынастарды мемлекеттік реттеу түсінігіне берілетін бірнеше теоретикалық көзқарастар зерттеледі, құқықтық, бюджеттік және салықтық реттеу ерекшеліктері сипатталады, сонымен қатар шетелдік тәжірибеге тән терминологиялық қасиеттері айқындалады, мемлекеттің өңірлік дамуға реттеушілік әсер ету қажеттілігі көрсетіледі.

Тірек сөздер: экономиканы мемлекеттік реттеу; бюджетаралық қатынастарды мемлекеттік реттеу; құқықтық, бюджеттік және салықтық, бюджетаралық реттеу; қаржылық теңестіру; бюджетаралық қатынастар; құқықтық нормалар; бюджетаралық қатынастарды мемлекеттік реттеу; мемлекеттік құрылыс; бюджеттік жүйе.

Abstract

The article deals with different theoretical approaches to the definition of public regulation of intergovernmental relations, peculiarities of the legal, fiscal and tax regulations are outlined, terminological features of international practice are defined, the necessity of regulating the state influence on regional development is shown.

Key words: public regulations of economy; public regulations of intergovernmental relations; legal, budget, tax, intergovernmental regulations; financial equalization; intergovernmental relations; legal rules; forms of public regulations of intergovernmental relations; state structure; budget system.

Для большинства государств характерна неравномерность финансового состояния административно-территориальных единиц, поэтому решение этой задачи актуально. Межбюджетные отношения (между государственным бюджетом и местными бюджетами, между местными бюджетами) позволяют сбалансировать существующие диспропорции, поэтому важно знать теоретические аспекты такого регулирования.

Государственное регулирование в целом определяется по-разному, в зависимости от теоретических концепций, положенных в основу той или иной науки. Считаем целесообразным рассмотреть государственноуправленческие, правовые и экономические подходы к определению термина «регулирование». Следует отметить, что на макроуровне субъектом регулирования отношений между государственным бюджетом и местными бюджетами может выступать только государство. В связи с этим, считаем необходимостью рассмотреть подходы к осуществлению регулирующего влияния государства и определить его черты.

Исследуя регулирование государством соответствующих отношений, ученые в сфере экономики склонны к термину «бюджетное регулирование», часть из них конкретизирует его как «межбюджетное регулирование». Ученые в области права определяют такую государственную деятельность как «правовое регулирование межбюджетных отношений», в государственном управлении склонны к термину «регулирование межбюджетных отношений» и «государственное регулирование межбюджетных отношений». В основном ученые в области государственного управления концентрируют внимание на региональном аспекте указанной проблематики, что объясняется назначением таких отношений.

Подавляющее большинство авторов, исследуя регулирование межбюджетных отношений, склонны к отождествлению государственного регулирования с бюджетным. По нашему мнению, основы государственного регулирования закладываются в правовую норму,

которая является обязательной для выполнения участниками межбюджетных отношений и выступает базой правового регулирования, на этапе реализации правовых норм (в данном случае бюджетных и налоговых) осуществляется бюджетное и налоговое регулирование соответственно, межбюджетное регулирование осуществляется на пересечении названных видов государственного регулирования.

Термин «регулирование» происходит от лат. «regulo» – «упорядочиваю, правило» и обозначает: 1) способ и механизм подчинять что-нибудь определенной планомерной организации действий, упорядочивать, 2) функцию управления, обеспечивающую функционирование и развитие явлений и процессов в пределах заданных количественно-качественных параметров [1, с. 63].

Коллектив авторов энциклопедии государственного управления считает, что «государственное регулирование в условиях рыночной экономики - это влияние государства на экономическую систему, направленное на достижение целей ее экономической политики.» [2, с. 153].

Необходимо отметить, что в Хозяйственном кодексе Украины от 16.01.2003 № 436-IV есть правовая норма о том, что действие названного кодекса не распространяется на финансовые отношения, возникающие в процессе формирования и контроля исполнения бюджетов всех уровней [3, ст. 4]. Однако, к основным направлениям экономической политики государства относится и бюджетная политика, одной из задач которой является согласование общегосударственных и местных интересов в сфере межбюджетных отношений [3, ст. 10]. Среди основных средств регулирующего влияния государства на деятельность субъектов хозяйствования является предоставление дотаций, компенсаций и субсидий. [3, ст. 12]. Дотации – это разновидность межбюджетных трансфертов, и, безусловно, влияя на региональную политику, хозяйственную деятельность предприятий, в т.ч. и путем предоставления межбюджетных трансфертов, органы государственной власти используют такой инструмент бюджетной политики.

Уместным является мнение Миколайчука Н. Н. и Розпутенко И. В., которые считают, что государственное регулирование «позволяет осуществлять социальные программы» и «реализовывать корпоративный подход к управлению страной, регионом как единственной предпринимательской системой» [4, с. 31]. Основой стабильности экономики ученые считают конкурентную позицию региона. При этом общий механизм государственного регулирования экономики они определяют как «систему механизмов, взаимодействующих между собой» и выделяют финансово-экономический механизм как «совокупность методов прогнозирования, стратегического планирования и формирования финансовых отношений, которые способствуют улучшению конкурентных позиций региона, реализации стратегии обеспечения его устойчивого развития» [4, с. 33]. Надо отметить, что межбюджетные отношения касаются формирования финансовых отношений государства.

В юридических науках Аверьянов В. Б., Андрийко О. Ф., Битяк Ю. П., утверждают, что государственное регулирование «создает условия для деятельности субъектов и объектов управления в направлении, желательном для государства и по которому будет происходить развитие системы управления в целом. Государственное регулирование предусматривает несколько вариантов будущей деятельности управляемых объектов, создавая возможность действовать наиболее эффективно. Именно поэтому государственное регулирование иногда отождествляют с использованием косвенных (экономических, поощрительных, стимулирующих) методов управленческого воздействия. Государственное регулирование не может быть использовано без применения методов непосредственного воздействия на объекты управления, и поэтому ... невозможно без государственного управления» [5, с. 83].

По мнению ученых-экономистов Гаврилишина Б. Д., Мочерного С. В. и Устенко А. А. государственное регулирование экономики – «совокупность форм и методов целенаправленного воздействия государственных учреждений и организаций на развитие общественного производства для его стабилизации и приспособления к изменяющимся условиям. Такое регулирование полностью осуществляется через бюджетную политику, государственный заказ, закупку значительной части продукции» [6, с.322–326]. Коллектив авторов выделяет такие методы (средства), как: экономическое, правовое и административное регулирование.

Фактически, ученые выделяют экономический и правовой методы государственного регулирования, на основании которых можем выделять экономическое (и его разновидности) и правовое регулирование.

В юридических науках существует мнение о разграничении государственного регулирования экономики и финансов. Такой подход представляется не совсем целесообразным, поскольку это взаимодополняющие сферы.

Из анализа упомянутых определений можно сделать вывод, что государственное регулирование экономики предполагает целенаправленное воздействие государства на объект регулирования; межбюджетные отношения, как составляющая экономики, регулируются государством посредством правового, бюджетного и налогового регулирования, как составляющих государственного.

Считаем целесообразным рассмотреть термины «бюджетное регулирование» и «финансовое выравнивание».

Авторский коллектив экономической энциклопедии отмечает, что бюджетное регулирование – «один из важнейших экономических методов государственного регулирования (полнее – финансово-бюджетное регулирование). Сущность его в том, что государство устанавливает налогообложение и государственные расходы с таким расчетом, чтобы они могли выравнивать колебания экономического цикла, способствовать высокому уровню занятости, ограничивали инфляцию или смягчали дефляцию» [6, с. 126–127]. В определении указана конечная цель, которая будет достигнута на макроэкономическом уровне благодаря финансово-бюджетному регулированию.

По мнению Даниленко А. И., «по своей экономической сути использование бюджета в системе регулирования, или бюджетное регулирование, – это комплекс мер и действий, организованных государством по формированию и использованию фондов финансовых ресурсов, сконцентрированных в бюджетной системе. Бюджетное регулирование призвано устанавливать научно обоснованные предложения перераспределения финансовых ресурсов в процессе их мобилизации и использования для обеспечения максимально возможного удовлетворения потребностей всех субъектов этого перераспределения, т. е. государства, предпринимательских структур и отдельных граждан» [7, с. 7]. Сущностными характеристиками данного варианта определения является мобилизация, использование и перераспределение ресурсов, формирующих государственные финансы и определение круга субъектов, задействованных в этих процессах.

Под бюджетным регулированием Буздуган Я. М., Демьянишин В. Г., Юрий С. И., понимают «систему передачи части средств бюджетов высшего уровня для сбалансирования бюджетов низшего уровня, или передачи запланированного превышения доходов над расходами из бюджетов низшего уровня в бюджеты высшего уровня» [8, с. 73]. Похожего мнения придерживается авторский коллектив в составе Иванова Ю. Б., Аведяна Л. И., Кабанца А. Г.

По мнению Епифанова А. А., Дьяконовой И. И., Сала И. В. бюджетное регулирование включает две составляющие: «законодательно закрепленные процентные отчисления от общегосударственных налогов, сборов и обязательных платежей, установленных на данной территории» и «дотации и субвенции в бюджеты административных территорий в соответствии с технико-экономическими обоснованиями» [9, с. 72].

Бодров В. Г., Кириленко А. П., Балдыч Н. И. считают, что бюджетное регулирование – «процессы перераспределения в рамках бюджетной системы, путем: предоставления «бедным» в финансовом отношении территориям; изъятия средств в относительно «богатых» в финансовом отношении территорий» [10, с. 6–7].

Названные определения можно объединить, поскольку ученые имеют общее мнение относительно бюджетного регулирования и сосредотачивают внимание на процессах перераспределения между уровнями бюджетной системы и финансовом выравнивании регионов.

Некоторые ученые рассматривают этот вид регулирования как «предоставление средств из общегосударственных источников, которые закреплены за бюджетом высших уровней, бюджетам низших уровней с целью сбалансирования полномочий, выполнения планов экономического и социального развития на определенной территории», акцентируя внимание в определении только на вертикальное выравнивание, хотя существует и горизонтальное [11, с. 126.]

Следует отметить, что среди ученых, исследующих вопросы регулирования межбюджетных отношений, нет общего терминологического подхода, научного обоснования применения того или иного определения. Например, некоторые ученые (Даниленко А. И., Кириленко О. П.) составляющей бюджетного регулирования считают межбюджетное регулирование как «процесс сбалансирования доходов и расходов бюджетов разных уровней, которые входят в бюджетную систему» [12, с. 9]. Другие отождествляют бюджетное регулирование с межбюджетными отношениями.

Анализ иностранных изданий по соответствующей проблематике доказывает, что термин

«регулирование» в большинстве случаев не применяется в отношении межбюджетных отношений, предпочтение отдается термину «выравнивание».

В юридических науках акцентируют внимание на правовом регулировании межбюджетных отношений. По мнению Селюкова А. Д., для понимания сущности правового регулирования бюджетных отношений, правовые нормы бюджетного права можно разделить на две части. Одна часть норм касается формирования доходов и осуществления расходов для нужд государства и местного самоуправления. На основе второй части норм осуществляется распределение и перераспределение части доходов и закрепление расходов по определенным уровням бюджетной системы. Именно эти нормы касаются института межбюджетных отношений [13].

Государственное регулирование межбюджетных отношений является составляющей частью бюджетно-налогового регулирования как наиболее используемой формы государственного регулирования, реализуется через влияние на соотношение между бюджетными доходами и расходами государства.

Следовательно, регулирование межбюджетных отношений является составляющей частью бюджетного и налогового регулирования, которые осуществляются на основании правовых норм, которые создают основу правового регулирования. В свою очередь, в каждой отрасли науки, рассматривая регулирующее воздействие государства на межбюджетные отношения, выделяют определенный вид регулирования: правовое – в юридических науках, бюджетное и налоговое (иногда – бюджетно-налоговое) – в финансовых. Поскольку межбюджетные отношения как составляющая финансовых отношений могут регламентироваться в рамках бюджетной системы страны на макроуровне, целесообразно говорить о государственном регулировании таких отношений, поскольку все указанные виды регулирования являются составляющими государственного.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 Кузьменко О. Вплив категорії “бюджет” на концептуальні засади сутності міжбюджетних відносин: теоретичні питання //Право України, 2009. – №12. – с. 63–67.
- 2 Енциклопедія державного управління : довідк. вид. У 8 т. / наук.-редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), В. П. Трощинський, Ю. П. Сурмін [та ін.]; – Київ: Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, 2011. – Т. 1.: Теорія державного управління / наук.-редкол. першого тому: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпуктенко (співголова), Ю. Ф. Дехтяренко [та ін.]. – 2011. – 747 с.
- 3 Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV [Електронний ресурс.]– Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
- 4 Миколайчук М.М. Фінансово – економічний механізм забезпечення стійкого збалансованого розвитку регіону: Монографія. – Київ: НАДУ, 2010. – 308 с.
- 5 Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. у 2 т.: / ред. колегія: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк [та ін.]; – Київ: Юрінком Інтер, 2008. – Т.1. : Загальна частина / В. Б. Авер'янов, [та ін.] – 2008. – 688 с.
- 6 Економічна енциклопедія.: у 3 т. / [Редкол.: Б. Д. Гаврилишин, С. В. Мочерний (відп. ред.), О. А. Устенко (заст. відп. ред.) та ін.] – Київ: ВЦ «Акад.», 2000. Т. 1.: А – К / С. В. Мочерний [та ін.] – 2000. – 848 с.
- 7 Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку: у 3 т. / за ред. А. І. Даниленка; – Київ: Фенікс., 2008. – Т. 1. : Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації / А. І. Даниленко [та ін.]. – 2008. – 468 с.
- 8 Юрій С.І. Антологія бюджетного механізму: Навч. посіб. – Тернопіль: Екон. думка, 2001. – 249 с.
- 9 Єпіфанов А.О. Бюджет України: у 2 кн. / А. О. Єпіфанов, І. І. Д'яконова, І. В. Сало. – Суми: УАБС НБУ, 2010. Кн. 2: Виконання бюджету. / А. О. Єпіфанов. – 2010. – 187 с.
- 10 Бодров В. Г. Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід: Монографія. – Київ: Вид-во НАДУ, 2006. – 296 с.
- 11 Бех Т. В. Фінансове право: Підручник. – Київ: Юрінком Інтер, 2004 – 320 с.
- 12 Даниленко А. І. Фінансово-кредитні методи державного регулювання економіки: Монографія. – Київ, Ін-т економіки НАН України, 2003. – 415 с.
- 13 Селюков А. Д. Правовое регулирование бюджетных отношений: теория и практика: Учеб. пособие. – Москва, 2002. – 202 с.