

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

КРУПКО Я. М.,
кандидат юридичних наук,
лейтенант внутрішньої служби,
начальник аспірантури
(Академія Державної
пенітенціарної служби)

УДК 336.1

**ПУБЛІЧНА ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ
ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СКЛАДОВА
МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

У статті досліджується фінансова діяльність держави та органів місцевого самоврядування в сучасних умовах ринкових реформуваль в Україні. Акцентовується увага на необхідності створення, реалізації й дієвості застосування ефективних принципів розподілу бюджетних коштів на державному та місцевих рівнях в умовах обмежених фінансових ресурсів для формування збалансованих бюджетів.

Ключові слова: державний бюджет, місцеві бюджети, принципи розподілу коштів, фінансова діяльність держави, бюджетна система.

В статье исследуется финансовая деятельность государства и органов местного самоуправления в современных условиях рыночных преобразований в Украине. Акцентируется внимание на необходимости создания, реализации и действенности применения эффективных принципов распределения бюджетных средств на государственном и местном уровнях в условиях ограниченных финансовых ресурсов для формирования сбалансированных бюджетов.

Ключевые слова: государственный бюджет, местные бюджеты, принципы распределения средств, финансовая деятельность государства, бюджетная система.

The article deals with the financial activities of the state and local governments in the current conditions of market reforms in Ukraine. The emphasis is on the necessity to create, implement and efficiently apply the effective principles of the distribution of budgetary funds at the state and local levels under conditions of limited financial resources for the formation of balanced budgets.

Key words: state budget, local budgets, principles of distribution of funds, financial activity of the state, budget system.

Вступ. Публічна фінансова діяльність держави та органів місцевого самоврядування є складовою механізмом державного управління, за якого забезпечується рух грошових коштів. Державні органи влади та органи місцевого самоврядування організовують і здійснюють розподіл коштів між ланками бюджетної системи.

Сьогодні Україні вкрай необхідно знайти ефективні рішення щодо впровадження й реалізації принципів розподілу коштів між бюджетами, завдяки яким буде гарантовано фінансову стабільність, незалежність місцевих бюджетів та ефективність використання їхніх фінансів.



Реалізація правових засад розподілу коштів між бюджетами сприятиме чіткому вираженню головних напрямів державної політики у сфері правового регулювання цього процесу.

Найбільш вагомими працями, у яких висвітлюється ця проблематика, можна назвати роботи таких українських учених-юристів: Л.К. Воронової, С.Т. Кадькаленка, Н.М. Ковалко, Т.А. Латковської, А.О. Монаєнка, О.А. Музики-Стефанчук, С.О. Ніщिमної, Н.Ю. Пришви, З.І. Перощук, Л.А. Савченко, Л.М. Чуприни, Т.Б. Шолкової, Н.Я. Якимчук та інших.

Питання публічної фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування як складової механізму державного управління набуває особливого значення та актуальності в структурі й змісті фінансово-правового та бюджетно-правового регулювання суспільних відносин.

Постановка завдання. Метою статті є комплексний аналіз, висвітлення правових засад і сучасного стану взаємодії ланок бюджетної системи.

Результати дослідження. За весь період незалежності України змінилась її бюджетна система. Проте й досі залишається багато невирішених актуальних проблем, зокрема, у сфері міжбюджетних відносин (особливо в процесі розподілу коштів між бюджетами).

Проблеми, що постійно назрівають у сфері міжбюджетних відносин, потрібно вирішувати через ефективні механізми формування місцевих бюджетів та утворення виваженої системи розподілу повноважень між ланками бюджетної системи (органами державної влади та органами місцевого самоврядування). Головними загрозами безпеці національної економіки в бюджетній сфері є нерівномірний розподіл коштів (трансфертів), що надаються місцевим бюджетам із державного бюджету, відсутність розподілу повноважень, що призводить до поглиблення залежності органів місцевого самоврядування від центру в прийнятті самостійних рішень щодо дохідної та видаткової частини власного бюджету. Усе це призводить до низького рівня фінансової самостійності місцевої влади. Ці проблеми в системі міжбюджетних відносин потребують негайного вирішення. Державний централізм, успадкований від радянської адміністративної системи, на сучасному етапі себе давно вичерпав.

На наш погляд, розподіл повноважень між органами влади різних рівнів має здійснюватися за принципом субсидіарності.

Розподіл повноважень необхідний для законодавчого закріплення за місцевими бюджетами певних доходів. Місцеві органи влади, зважаючи на закріплені за ними доходи та функції, повинні самостійно планувати витрати відповідних бюджетів і нести відповідальність за їхнє виконання [1, с. 116].

Сьогоднішня модель міжбюджетних відносин характеризується надмірною централізацією фінансових коштів. Незадовільною є і сфера розподілу повноважень між ланками бюджетної системи.

Причиною цього є делегування не лише повноважень, а й функцій і завдань від центрального рівня на місцевий рівень. Усі нагальні проблеми місцевого устрою місцевого самоврядування повинно вирішувати самостійно. Але так звані розширені повноваження органів місцевої влади не супроводжуються жодним бажанням передати їм фінансові ресурси. Мінімально необхідні витрати бюджетної системи стають непосильними для місцевих органів [2, с. 252–253].

На сучасному етапі фінансові відносини між центром і регіонами України відповідають ознакам централізованої моделі. Місцеві органи влади досі не мають достатньої фінансової бази та чітко визначених обов'язків. Органи місцевого самоврядування переважно займаються виконанням делегованих повноважень від держави, а не проблемами, які виникають на місцевому рівні.

В умовах сьогодення бюджетна система України не в змозі пристосуватись до децентралізованої моделі, яка б передбачала автономію дохідних джерел кожної ланки бюджетної системи. Цей факт свідчить лише про те, що розподіл коштів між ланками бюджетної системи відбувається в ручному режимі, чому, безумовно, сприяє чинне законодавство.



Тому вдосконалення системи міжбюджетних відносин повинно відбуватися в напрямі подолання недоліків, притаманних країнам із перехідною економікою, та з урахуванням досвіду тих зарубіжних країн, що досягли значного прогресу на шляху децентралізації. Лише після цього в Україні відкриється шлях до оптимізації міжбюджетних відносин на підставі зазначеної вище моделі бюджетного устрою згідно з обраною стратегією економічного розвитку.

Треба зазначити, що в практиці більшості європейських країн застосовується децентралізована модель бюджетного процесу. Це супроводжується розширенням повноважень органів місцевої влади. Децентралізована модель бюджетного процесу забезпечує об'єктивність і простоту в процесі розподілу трансфертів. І не дивно, що саме з цим більшість сучасних науковців пов'язують такі процеси, як фінансова самостійність місцевих бюджетів і демократизація суспільства. За твердженням О.О. Непочатенко, політична й економічна самостійність місцевих органів влади є найважливішим критерієм демократизації суспільства [3, с. 16].

Як зазначає О.О. Сунцова, загальний стан розвитку фінансової системи держави та оцінка її ефективності за умов забезпечення соціально-економічного розвитку значною мірою залежать від того, які фінансові ресурси та важелі є в розпорядженні центральних і місцевих органів влади [4, с. 83].

Термін «бюджетна децентралізація» означає застосування своєрідного методу організації як бюджетної системи, так і відносин між ланками бюджетної системи різних рівнів на засадах передачі не лише повноважень, а й відповідних фінансових ресурсів із центрального на регіональні та місцеві рівні самоврядування. Метою децентралізації є перерозподіл функцій і завдань між різними рівнями органів влади на користь регіональних і місцевих рівнів самоврядування. Як наслідок, завдяки децентралізації виконується один із принципів використання публічних фінансів – ефективне використання.

Критичний аналіз визначення поняття «децентралізація» у працях багатьох учених-економістів доводить, що децентралізацією є комплекс явищ, складові якого різні науковці визначають неоднаково. Але, незважаючи на різні погляди щодо визначення поняття децентралізації, основоположним є визначення її у світлі взаємозв'язків між центральним і субнаціональними (місцевими) урядами про їхні різні повноваження (фіскальні, політичні, адміністративні тощо), що його дає американський учений Міхаель Белл. Децентралізація, за Беллом, – це спосіб виміру величини переходу національної економіки від адміністративно-командної до ринкової. Початком децентралізації крізь призму різного роду повноважень є те, що ці повноваження мають власний вимір і власні цілі [5, с. 184].

На наш погляд, бюджетна децентралізація, як одна зі складових процесу втілення принципів розподілу коштів між бюджетами, здатна не тільки зберегти свій вплив у розподілі та перерозподілі коштів від бюджетів одного рівня до іншого, а й набути рис ефективного механізму, що здатен впливати на регіональний і місцевий розвиток, неупереджено створювати та формувати фінансову самодостатню систему територіальних громад, вдосконалити процес розподілу бюджетних коштів між територіями.

Треба підкреслити виняткове значення реалізації та впровадження принципів розподілу коштів між бюджетами, що, на наш погляд, призведе до досягнення економічної стабільності в країні, реалізації завдань на регіональних і місцевих рівнях, забезпечення як соціальної справедливості, так і політичної стабільності в нинішньому суспільстві. Це зумовлено доцільністю дотримання та застосування правових засад процесу розподілу коштів між ланками бюджетної системи.

У світі існує практика, за якої деякі розвинені країни у своїй діяльності бюджетного регулювання застосовують принципи, що покладені в основу бюджетного федералізму (Німеччина). Ключовими серед них є такі:

1) чітке балансування централізованої та децентралізованої моделі в процесі розподілу бюджетно-податкових повноважень між бюджетами різних рівнів на справедливій і виваженій основі;



2) повна самостійність бюджетів нижчих рівнів і відповідальність органів влади вищого рівня за їхню збалансованість.

Порівняння досвіду інших держав у бюджетній системі та міжбюджетних відносин свідчить про те, що фінансово-бюджетні елементи відрізняються один від одного не лише рівнем доходів і видатків місцевих бюджетів, а й підходами до розподілу коштів між різними ланками бюджетної системи. Очевидним є той факт, що ідеальної моделі регулювання міжбюджетних відносин не існує. Вирішальним є вплив їх на такі результати, як ефективність і справедливість розподілу коштів.

Ефективна регіональна система міжбюджетних трансфертів характеризується такими критеріями:

- 1) високий рівень автономії місцевого самоврядування, що характеризується стійкістю та передбачуваністю бюджетних доходів;
- 2) справедливість, об'єктивність і прозорість системи міжбюджетних трансфертів;
- 3) інформаційна відкритість, наявність великої бази даних;
- 4) гармонійність і розвиненість процедур взаємодії між органами влади різних рівнів;
- 5) спроможність до динамічного вдосконалення механізму міжбюджетних трансфертів.

Таким критеріям відповідає, зокрема, практика міжбюджетного регулювання в Австралії, Франції, Німеччині, Данії, Швеції, Іспанії, Швейцарії, Великобританії та США, досвід яких необхідно узагальнювати нашій державі сьогодні.

Отже, порівнюючи та зіставляючи зарубіжний досвід, можемо говорити про переваги децентралізованої моделі міжбюджетних відносин. Проте в умовах сучасної України беззастережно підтримувати децентралізацію не варто.

Будь-які реформи можна ввести у сферу державного управління. У разі, коли розвиток не спостерігається, добробут громадян не зростає, такі реформи можна вважати нерезультативними та неефективними. Під час здійснення реформ місцевих бюджетів виділяють такі фактори, що перешкоджають цьому процесу: відсутня соціальна база таких реформ; відсутній чіткий механізм їх реалізації; зовнішній вплив на впровадження реформ; відсутні чіткі та кількісні обмеження в пріоритетах щодо реалізації реформ; високий рівень корупції, який зводить нанівець усі намагання.

Проблеми неефективного розподілу коштів між ланками бюджетної системи вказують на дуже серйозні проблеми у сфері управління публічними бюджетними коштами, адже в розвинених країнах світу не обсяги коштів, а ефективність управління ними забезпечують рівень соціально-економічного розвитку територій і досягнення високих показників.

Аналіз причин неефективного розподілу бюджетних коштів із державного бюджету місцевим бюджетам свідчать про те, що всі ці проблеми виникають як з вини органів місцевого самоврядування, так і з вини центральних органів виконавчої влади.

Серед найбільших прорахунків центральних органів влади ми виділили такі:

- 1) нерозроблений порядок та умови розподілу коштів із державного бюджету місцевим бюджетам;
- 2) розподіл коштів між бюджетами здійснюється за відсутності критеріїв і пріоритетів;
- 3) головні розпорядники в процесі розподілу коштів допускають застосування недосконалого порядку, який містить непрозорий і громіздкий механізм;
- 4) неналежний контроль у цьому процесі.

Усе це призводить до необхідності створення умов для ефективного впровадження принципів розподілу коштів між бюджетами, застосування законодавчо закріплених принципів у практичній діяльності та забезпечення прогресивності здійснення бюджетного процесу.

Умови впровадження й реалізації принципів розподілу коштів між бюджетами пов'язані зі ступенем розроблення та досконалості нормативно-законодавчої бази. Уся стратегія реформування міжбюджетних відносин повинна будуватися на системі принципів розподілу коштів між бюджетами та розподілу функціональних повноважень між органами центральної влади та органами місцевого самоврядування. Ефективне функціонування всієї системи



розподілу бюджетних коштів між ланками бюджетної системи пов'язане зі ступенем реалізації правових засад цього процесу.

Чинна база нормативно-правових актів у сфері міжбюджетного регулювання має ряд недоліків, що потребує вдосконалення. Зокрема, це стосується неузгодженості в нормативних положеннях щодо розподілу коштів (доходів і видатків) місцевих бюджетів у Бюджетному кодексі та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Запровадження якісно нових умов щодо реалізації принципів розподілу коштів між бюджетами повинно починатися з обґрунтування та законодавчого визнання правових засад, принципів процесу розподілу бюджетних коштів.

Якщо структура та принципи бюджетної системи закріплені на законодавчому рівні, то з принципами розподілу коштів між бюджетами та умовами їх впровадження виникають проблеми, оскільки вони не визначені єдиним нормативним актом.

Практична управлінська реалізація вказаних вище принципів процесу розподілу бюджетних коштів породжує серйозні проблеми в їх застосуванні, що є темою для дискусій і досліджень у цій сфері.

Варто зазначити, що практична реалізація принципів розподілу коштів між бюджетами зумовлена як позитивними, так і негативними факторами. Позитивне підґрунтя впровадження перерахованих у попередньому розділі принципів пов'язане із завданням, що поставлене Україні міжнародними фінансовими інституціями щодо реформування бюджетної системи країни.

Реалізація принципів розподілу коштів між ланками бюджетної системи також ускладнюється негативними чинниками, зокрема такими: декларативністю багатьох політичних намірів і рішень влади щодо вдосконалення цього процесу (розподілу); непослідовністю реформування бюджетної системи; формальним ставленням до принципів розподілу коштів між бюджетами суб'єктами бюджетного процесу; відсутністю досконалого механізму розподілу бюджетних коштів; численними порушеннями законності в цьому процесі; відсутністю контролю за діяльністю суб'єктів бюджетного процесу та механізмів притягнення до відповідальності.

Будь-яка модернізація вимагає часу, оскільки йде комплексне спрямування на оновлення не лише публічних, а й соціальних інститутів. Тому впровадження та реалізація принципів розподілу коштів між бюджетами в Україні ще не досягли досконалості.

Висновок. До подальших кроків на шляху вдосконалення організації процесу розподілу необхідно запровадити прозорий та обґрунтований механізм розподілу коштів державного бюджету, що дало б змогу оцінити потреби конкретної адміністративно-територіальної одиниці в централізованій ефективній підтримці.

Для виконання вказаних завдань необхідно створити належну систему управління публічними фінансами, здатну не тільки розв'язувати проблеми, які виникають у процесі їх розвитку, а й обмежувати можливі внутрішні й зовнішні негативи. Для цього потрібно:

- 1) активізувати запровадження інноваційних механізмів, спрямованих на розширення ресурсної бази сектора державних фінансів;
- 2) забезпечити стабілізацію та стійкість державних фінансів у період проведення реформ;
- 3) не лише публічна, але й фактична боротьба з корупцією.

Чинна система міжбюджетних трансфертів складає ситуацію, коли органи місцевого самоврядування втрачають можливість самостійно приймати будь-які рішення та вирішувати власні проблеми: одні через повну залежність від бюджетних дотацій, інші – через вилучення надлишкових коштів. І тому декому дуже вигідно залишатися «реципієнтом», ніж переходити до розряду так званих «донорів».

Невирішені завдання щодо реформування міжбюджетних відносин і системи наповнення місцевих бюджетів призводить до неефективного розподілу коштів.



Список використаних джерел:

1. Крупко Я.М. Правові засади розподілу коштів між бюджетами: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. Київ, 2016. 185 с.
2. Ігнатко В.М. Проблеми регіонального розвитку. Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки: зб. матер. та док. К., 2007. С. 252–255.
3. Непочатенко О.О. Стан та перспективи розвитку фінансової системи України: монографія. Умань: Вид-ць «Сочинський», 2012. 324 с.
4. Сунцова О.О. Фінансові аспекти соціально-економічного розвитку держави та її регіонів: монографія. К.: УкрІНТЕІ. 2009. 300 с.
5. Ніщимна С.О. Принципи публічної фінансової діяльності в Україні: монографія. Чернівці: ЧДІЕУ, 2013. 376 с.

ПОЛЯКОВ О. П.,
аспірант Навчально-наукового
інституту права
(Університет державної фіскальної
служби України)

УДК 336.225 (477)

**ПОДАТКОВА РЕФОРМА В КОНТЕКСТІ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

У статті розкриваються основні законодавчі зміни, які протягом різних періодів впливали на впровадження процесів децентралізації та розбудову інституту місцевого оподаткування. Зроблено акцент на порівнянні чинних та попередніх редакцій основних нормативних актів у бюджетній та податковій сферах, аналізі причин їх скасування чи доопрацювання. Особливу увагу приділено принципам бюджетного законодавства, які впливали на взаємовідносини центральної та місцевого рівнів влади. Проаналізовано дохідну базу місцевих бюджетів у різні періоди та частку в ній місцевих податків та зборів.

Ключові слова: фінансова децентралізація, податкова реформа, місцеве самоврядування, місцеві бюджети, податкові надходження.

В статье раскрыты основные законодательные изменения, которые на протяжении разных периодов влияли на внедрение процессов децентрализации и развитие института местного налогообложения. Сделан акцент на сравнении действующих и прошлых редакций основных нормативных актов в бюджетной и налоговой сферах, анализе причин их отмены и доработки. Особое внимание уделено принципам бюджетного законодательства, которые влияли на взаимоотношения центральной и местной уровней власти. Проанализирована доходная база местных бюджетов и доля в ней местных налогов и сборов.

Ключевые слова: финансовая децентрализация, налоговая реформа, местное самоуправление, налоговые поступления.

The article reveals the main legislative changes, which have had influence over the introduction of decentralization processes and development of the local taxation institute. The emphasis is placed on comparing current and past versions of the main

