

ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В УКРАЇНІ

Дане дослідження розкриває проблему розмежування бюджетних повноважень в Україні. Проведено аналіз правової бази, яка регламентує роботу державних органів влади та органів місцевого самоврядування. Визначено ряд проблемних питань, що стримують побудову ефективної системи міжбюджетних відносин, та запропоновано перелік шляхів подолання зазначеної проблеми. Зазначено, що викладенні проблеми в побудові міжбюджетних відносин, а саме в розподілі повноважень, спричиняють негативні наслідки в бюджетному законодавстві, які фактично зводяться до того, що органи влади місцевого рівня мають дуже обмежені можливості для забезпечення потреб.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, бюджетна централізація, бюджетна децентралізація, розподіл видатків, делеговані повноваження.

Данное исследование раскрывает проблему разграничения бюджетных полномочий в Украине. Проведен анализ правовой базы, регламентирующей работу государственных органов власти и органов местного самоуправления. Определен ряд проблемных вопросов, которые сдерживают построение эффективной системы межбюджетных отношений, и предложен перечень путей преодоления указанной проблемы. Указано на то, что изложенные проблемы в построении межбюджетных отношений, а именно в распределении полномочий, вызывают негативные последствия в бюджетном законодательстве, которые фактически сводятся к тому, что органы власти местного уровня имеют очень ограниченные возможности для обеспечения потребностей.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, бюджетная централизация, бюджетная децентрализация, распределение расходов, делегированные полномочия.

This study reveals the problem of distinguishing between budget authority in Ukraine. The analysis of the regulatory framework that governs the work of public authorities and local governments. A number of issues that suppress the creation of an effective system of intergovernmental relations, and proposes a list of ways to overcome this problem. Zazancheno that the presentation of problems in the construction of intergovernmental relations, namely the division of power, causing negative consequences in the budget legislation that effectively boil down to the fact that local authorities have very limited capacity to meet the demand.

Keywords: intergovernmental relations, fiscal centralization, fiscal decentralization, distribution costs, delegated powers.

Відповідно до Конституції України в нашій державі визнається та гарантується місцеве самоврядування. Реалізація цього права територіальними громадами неможлива без забезпечення відповідними фінансовими ресурсами. Фінансовою основою місцевого самоврядування в Україні є місцеві бюджети. Тому становлення в Україні інституту місцевого самоврядування потребує цілеспрямованих дій, направлених на організаційно-правове та економічне забезпечення децентралізації у сфері управління, втілення оптимальної моделі розподілу функціональних, а також бюджетних повноважень між державними і місцевими органами влади.

Організаційна незалежність і фінансова самодостатність у межах чинного законодавства є найважливішою передумовою ефективного функціонування інституту місцевого самоврядування. В умовах, коли держава в особі центральних органів виконавчої влади фактично привласнила право встановлювати види та розміри доходів і видатків органів місцевого самоврядування, фінансова самодостатність останніх знаходиться поза межами їхніх власних зусиль.

Проблематика теорії і практики виконання місцевих бюджетів постійно привертає увагу як науковців, так і тих, чия практична діяльність пов'язана з бюджетною сферою, з реалізацією повноважень держави та органів місцевого самоврядування.

Така зацікавленість пов'язана з тим, що незважаючи на проголошення на законодавчому рівні самостійності місцевих бюджетів, на практиці ця норма в повному обсязі не виконується.

Бюджетна реформа, яка взяла свій початок в 2001 році з прийняття Бюджетного Кодексу заклала принципово нову систему взаємовідносин між центральними і місцевими органами влади. Однак у ході бюджетних трансформацій виникло чимало проблем, пов'язаних як і з труднощами практичної реалізації положень законодавства, так і з недоліками інституційної системи, покладеної в основу цього кодифікованого документа. Зміцнити фінансову основу місцевого самоврядування на місцях можливо лише шляхом докорінної реформи механізму міжбюджетних відносин в Україні.

Основні фінансово-правові аспекти регулювання діяльності держави та органів місцевого самоврядування, у тому числі теоретичні основи міжбюджетних відносин, принципи їхнього формування, закріплення доходів і видатків за різними рівнями влади, розмежування їх повноважень відображено в роботах українських учених та фахівців: Л. Воронової, О. Заверухи, О. Корпаня, О. Музики, А. Монаєнка, А. Нечай.

Метою дослідження є висвітлення основних проблем в сфері розмежування повноважень державних і місцевих органів влади в процесі виконання своїх функціональних обов'язків.

Результати дослідження. Визначення проблеми розмежування бюджетних повноважень між центральними і місцевими органами влади, розпочинається через систему міжбюджетних відносин, що регламентується Бюджетним Кодексом України 2010 року (ст.81), який зокрема визначає, що міжбюджетні відносини — це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів цих суб'єктів відносин фінансовими ресурсами, необхідними для виконання ними функцій, передбачених Конституцією України та Законами України.

Поняття та процес функціонування міжбюджетних відносин як важливої і невід'ємної складової бюджетної держави дає суттєво інше бачення досліджувальної проблематики. Розуміння економічної природи політики міжбюджетних відносин дозволяє визначити її як державотворчий і бюджетотворчий напрям, що повинен забезпечити раціональне регулювання всіх фінансових потоків держави між суб'єктами з приводу їх розподілу через єдиний центр управління на основі створення ієрархії взаємних прав та обов'язків між різними рівнями системи міжбюджетних відносин на засадах Конституції України та законодавства.

У широкому розумінні політику міжбюджетних відносин потрібно розглядати, як напрям діяльності, який реалізується через визначений комплекс заходів у галузі управління бюджетним процесом на основі концепції бюджетної системи.

Відповідно до Бюджетного кодексу України структура механізму міжбюджетних відносин включає такі групи фінансових відносин: розподіл доходів, видатків і міжбюджетні трансферти. Дискусії про реформування міжбюджетних відносин в Україні в наукових колах найчастіше розгортаються навколо проблем розподілу

бюджетних видаткових повноважень у контексті бюджетної (фінансової) децентралізації.

Закордонні дослідники стверджують, що в Україні, як і в інших країнах колишнього Радянського Союзу відсутній чіткий законодавчо закріплений розподіл функціональних повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Це, в свою чергу, негативно впливає на стан фінансово-правового закріплення бюджетних повноважень. Маючи на увазі, що міжбюджетні повинні бути спрямовані на надання фінансової допомоги тим регіонам і адміністративно – територіальним одиницям, які мають менший податковий потенціал, а отже є фінансово бідними. При діючому порядку розмежування доходів і видатків між окремими бюджетами склалась ситуація, при якій бюджетам всіх регіонів надаються трансферти з державного бюджету, тобто вони є фінансово бідними. Міжбюджетні трансферти перетворились із важеля бюджетного регулювання і надання фінансової допомоги бідним регіонам в інструмент перерозподільчих процесів. Повністю поділяючи думку проф. В. М. Радіонової, і проф. О. П. Кириленко, що причину такого становища слід шукати не в самій системі міжбюджетних відносин, а в недосконалому розмежуванні доходів між ланками бюджетної системи і рівнями влади.

В.Я. Швець і О.Я. Лилик убачають відсутність чіткого розподілу функціональних повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, який ґрунтується на економічних критеріях. На думку К. Майнзюк із часу прийняття Бюджетного кодексу, місцеві органи влади так і не отримали достатньої інституційної автономії у прийнятті рішень стосовно організації надання публічних послуг. Розподіл видатків між рівнями влади в цьому кодифікованому документі здійснювався через специфікацію категорій бюджетних послуг та установ (наприклад певні види лікарень і шкіл), а не через визначення функцій (наприклад “первинної медичної допомоги” або “початкової освіти”)

В українській фінансово-правовій науці фундаментальне наукове дослідження бюджетних повноважень здійснила Л. К. Воронова, яка обґрунтовано стверджує, що наука повинна приділяти увагу вивченню повноважень різних гілок державної і місцевої влади в галузі фінансів, при цьому зазначаючи, що у нових умовах господарювання розширилися межі бюджетних відносин [5, с. 8].

Акцентують увагу на питанні розподілу бюджетних повноважень й інші науковці, зокрема щодо певних видів — видаткових повноважень, делегованих повноважень. Так, на думку О. С. Близнюк, сьогодні актуальним є питання фінансування з місцевих бюджетів видатків, пов'язаних з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади. І на цьому етапі визначальним є вирішення питання розмежування повноважень щодо бюджетних видатків органів державної влади та місцевого самоврядування [4, с. 175-176].

О.П. Орлюк наголошує, що децентралізація місцевого самоврядування, деконцентрація фінансових ресурсів, наділення органів місцевої влади належною компетенцією у сфері власної фінансової діяльності, рівно як і забезпечення належної ресурсної (мається на увазі фінансової) бази, залишаються на порядку денному країни одними з найбільш невирішених проблем у сфері фінансової діяльності.

У рамках фінансової (бюджетної) децентралізації, яка набрала свого розвитку в Європі та розвивається в соціалістичних країнах, першочерговим є ефективне розмежування повноважень між центральними і місцевими органами влади. Такий розподіл, на думку розробників теорії фіскального федералізму, має відповідати певним характеристикам:

- забезпечення найбільшої ефективності надання публічних послуг населенню тим рівнем влади, юрисдикція якого охоплює найменшу за територією адміністративну одиницю;
- забезпечення найбільш справедливого фінансування соціальних послуг;
- забезпечення "горизонтальної" рівності регіонів країни;
- забезпечення ефективного і справедливого перерозподілу валового національного доходу між усім населенням країни;
- надання „квазі-приватних благ” на однаковому рівні;
- захист вільної торгівлі на внутрішньому державному ринку;
- забезпечення економічної стабільності держави.

Проте, варто зауважити, що сьогодні, яке характеризує розвиток міжбюджетних відносин в Україні, не притаманна жодна з цих рис в повній мірі, а деякі, лише частково забезпечують розмежування бюджетних повноважень. Не зважаючи на те, що питома вага місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України з кожним роком зростає і досягає 30%, проте це є недостатнім для забезпечення основних повноважень місцевих органів самоврядування. В країнах капіталістичного світу даний показник складає близько 60%, що говорить про низький рівень забезпечення регіонів власними фінансовими ресурсами в Україні.

Велика територія нашої країни, значна кількість адміністративно-територіальних одиниць призвела, до значного рівня диспропорції в фінансовій забезпеченості регіонів. Це негативно впливає на зростання основних економічних показників та рівномірного забезпечення соціальних гарантій населення.

Досить гостро стоїть проблема захисту вітчизняного виробника від імпоротної продукції, значна різниця в торгівленому балансі досить негативно впливає на валютну політику в країні, призводить до зменшення виробничих потужностей вітчизняних підприємств, а звідси і зменшенню ВВП та погіршенню основних макропоказників, серед яких доходи бюджетів органів місцевого самоврядування.

Необхідно зазначити, на сьогодні у бюджетній сфері існують проблеми, які мають системний характер і потребують урегулювання. Реформування бюджетної системи, що розпочалося у 2001 році, принципово змінило порядок планування доходів і видатків місцевих бюджетів та організацію відносин, що виникають між органами центральної влади і місцевим саморядуванням з приводу міжбюджетного перерозподілу коштів. Передбачалось, що даний процес забезпечить повноту і стабільність розмежування доходів і видатків бюджетів, забезпечить мінімальні розміри міжбюджетних трансфертів та спростить відносини між державними і місцевими бюджетами. Прогнозувалось, що витрачання коштів стане прозорішим а місцеві органи влади будуть зацікавлені в зрстанні власних доходів в розширенні податкової бази, що в свою чергу дасть змогу збільшити рівень автономності бюджетів та розвитку місцевого самоврядування.

Проте, неузгодженість положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (який встановлює необхідність окремого розподілу в доходах і видатках місцевих бюджетів коштів на виконання власних і делегованих повноважень) з нормами Бюджетного кодексу України (який не передбачає такого розмежування) призводить до вкрай негативних наслідків у сфері міжбюджетних відносин:

- 1) невизначеності в розподілі повноважень і, як наслідок, фінансових ресурсів між владою різних рівнів;
- 2) відсутності належних умов для забезпечення достатнього та цільового фінансування делегованих державою місцевим органам влади функцій;
- 3) відсутності належних умов для здійснення контролю за використанням коштів, наданих у вигляді закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів та дотації вирівнювання.

Неврегульованість процедур делегування державних повноважень до виконання місцевим бюджетам негативно впливає на побудову складної системи відносин у сфері розподілу доходів державного бюджету з метою забезпечення їх виконання бюджетними ресурсами. Органи місцевого самоврядування не мають фінансової можливості в повній мірі виконувати покладені на них функції, а органи державної влади не забезпечують в повній мірі достатніми коштами для здійснення всіх делегованих повноважень.

Протягом останніх років набуває значущості ситуація при якій суттєве збільшення обсягу доходів місцевих бюджетів, що враховуються у визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (тобто на виконання делегованих державою повноважень) і відповідне суттєве зменшення обсягу місцевих податків і зборів (на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування). Це в свою чергу констатує факт поглиблення, і без того високого рівня централізацій коштів в Україні, що негативно впливає на розвиток регіонів у відношенні один до одного. Високий рівень централізації доходів, а потім їх передача місцевим бюджетам у формі трансфертів обумовлює великі масштаби внутрішньобюджетного перерозподілу коштів та веде до того, що місцеві органи влади займаються в основному виконанням делегованих повноважень. Значний рівень трансфертів в доходах місцевих бюджетів, не зацікавлює у вирішенні завдань власного місцевого значення, у виконанні власних повноважень, які б забезпечили зростання, як власних, так і закріплених доходів.

У цілому, низький фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування з перекладанням на них делегованих функцій без компенсації видатків бюджетними надходженнями, обмежує їхню повноцінну участь у бюджетному процесі, а водночас виступає стримувальним фактором розвитку регіонів.

Провівши аналіз зазначеної проблеми, дані негативні явища в побудові міжбюджетних відносин в Україні можна розглядати через призму наступних помилок:

1. Проблема відсутності чіткого розподілу бюджетних функціональних повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

В Україні є можливим делегування не тільки повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування, а й навпаки - повноважень органів місцевого самоврядування (через посередництво районних та обласних рад) місцевим державним адміністраціям. З цього приводу І. О. Луніна обґрунтовано підкреслює, що це має абсурдний вигляд і в реальності, звичайно ж, дотримання цієї норми відсутнє.

Тим часом така законодавча суперечність означає, по суті, невизначеність прав і функцій органів місцевого самоврядування в Україні, а на практиці веде до зіткнення інтересів місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

2. Проблема визначення ефективного та відповідно доходам місцевих бюджетів обсягу делегованих та власних повноважень.

Дану проблему висвітлює Ю.А.Тихомирова: «Основний принцип делегування повноважень — досягнення ефективною реалізації переданих державних повноважень не повинно завдавати шкоди вирішенню питань місцевого значення», тобто обсяг делегованих повноважень повинен не тільки не заважати реалізації власних функцій місцеві влади, але й бути фінансово підкріпленні для їх виконання.

3. Проблема, що стосується набору послуг, які повинні надавати владні органи в залежності від рівня охоплення повноваженнями.

Чинне законодавство чітко не визначає, на якому з рівнів влади який вид послуг має надаватися. Органи влади всіх рівнів мають певні повноваження працювати в певних галузях. Водночас, згідно з Конституцією та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», обласні та районні органи влади можуть надавати

послуги лише на підставі делегування відповідних повноважень, після того, як із центральними або з підпорядкованими органами влади буде узгоджено, що цього вимагають «спільні інтереси». Щоправда, ні в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», ні в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» взагалі не встановлено:

- правил і процедур делегування повноважень іншим рівням влади; правил і процедур відкликання делегованих повноважень;
- правил і процедур визначення обсягів фінансування, необхідних для реалізації делегованих повноважень після передання їх від одного рівня влади до іншого.

4. Проблема розподілу рівня відповідальності між органами державної та місцевої влади.

Принципова слабкість нинішнього розподілу фінансування видатків спричинена розділенням сфер фінансової відповідальності, з одного боку, та пов'язана з правом зменшувати або збільшувати зобов'язання за видатками - з іншого. Стає очевидним, що відповідальність органів влади певного рівня слід привести у відповідність із їхніми правами щодо прийняття рішень.

Основним принципом, на якому повинна базуватися система міжбюджетних відносин в Україні, є принцип децентралізації. Даний принцип повинен бути основоположним, оскільки він інтегрує в собі велику кількість інших принципів міжбюджетних відносин. Однією з проблем бюджетної системи України є її невідповідність принципам фінансової децентралізації, хоч вони і закладені в Бюджетному кодексі України та Концепції державної регіональної політики України.

Принцип децентралізації передбачає організацію бюджетної системи і відносин між бюджетами різних рівнів на підставі передачі повноважень із відповідними фінансовими ресурсами з центру на регіональний і місцевий рівні самоуправління. Процес бюджетної децентралізації не обмежується простим розширенням автономії бюджетів обласного, районного чи місцевого рівнів, він супроводжується перерозподілом функцій між органами влади різних рівнів. Це робиться з метою розвитку управлінських навиків не лише центральних, але й регіональних і місцевих урядів з відповідною перебудовою організаційно-адміністративних інститутів. Адміністративна логіка розосередження управлінських функцій, створення численних осередків приймання рішень полягає в тому, що так розосереджується і відповідальність, знижується рівень ризиків від централізованих рішень і дій.

Бюджетна децентралізація передбачає два взаємозв'язаних паралельних процеси. По-перше, це розподіл видаткових зобов'язань і дохідних джерел за рівнями бюджетної системи: державний, регіональний, місцевий. По-друге, це визначення обсягу повноважень, у межах яких органи влади можуть визначати свої видатки і доходи. Реальний рівень досягнутої децентралізації в політичному й адміністративному аспектах залежить від рівня завершеності цих процесів.

Враховуючи зарубіжний досвід, національні особливості та закріплені у Конституції державний устрій, вважаємо, що потрібно в Україні побудувати міжбюджетні відносини на підставі бюджетної децентралізації, відповідно до якої розширюються бюджетні права органів місцевої влади та підвищується питома вага місцевих бюджетів у загальній структурі державних видатків.

Децентралізована модель повинна ґрунтуватися на таких принципах:

- чіткому законодавчому розмежуванні видаткових повноважень між різними рівнями влади;
- закріпленні в законодавчому порядку розподілу дохідних джерел для виконання видаткової частини бюджету;
- розвитку фінансової автономії місцевого самоврядування;
- пріоритеті регіональних інтересів під час формування бюджетів;

– розширенні прав місцевих органів влади під час формування власних бюджетів [2, с. 34].

Будуючи бюджетну систему в нашій країні на принципах децентралізації, необхідно зосередити увагу на тому, щоб органи місцевого самоврядування отримали всі можливості для розвитку своїх територій, розширення місцевої податкової бази. Податки, а не міжбюджетні трансферти, є ресурсною базою децентралізації, і саме на них повинні формуватися власні доходи місцевих бюджетів. Викладенні вище проблеми в побудові міжбюджетних відносин, а саме в розподілі повноважень, спричиняють негативні наслідки в бюджетному законодавстві, які фактично зводяться до того, що органи влади місцевого рівня мають дуже обмежені можливості фінансування.

Економічна складова вирішення зазначеної проблеми пов'язана з тим, що принципове значення для розподілу повноважень між різними рівнями влади і формування ефективної системи міжбюджетних відносин має економічне обґрунтування розподілу послуг між рівнями влади. Особливості суспільних благ і послуг проявляються в тому, що, з одного боку, можливості користування ними є територіально обмеженими, а з іншого — потреби і вподобання жителів різних регіонів або населених пунктів можуть бути неоднаковими. У цьому сенсі необхідно розподілити повноваження між органами державної влади та місцевого самоврядування таким чином, щоб створити умови для оптимального використання бюджетних ресурсів країни.

Висновки. Провівши аналіз проблеми розподілу бюджетних повноважень щодо здійснення доходів і видатків між рівнями влади, констатуємо про недостатню врегульованість процедур делегування повноважень у законодавстві.

Необхідністю є прийняття до уваги таких позицій:

- визначення конкретного переліку державних повноважень, які не можуть делегуватись органам місцевого самоврядування взагалі;
- визначити схеми здійснення делегованих повноважень та умови їх припинення;
- забезпечити процес надання фінансової підпримки органам місцевого самоврядування для виконання делегованих повноважень;
- встановити рівень відповідальності органів державної виконавчої влади за несвоєчасну передачу органам місцевого самоврядування бюджетних коштів;

Виконання цих вищезазначених положень, дозволить забезпечити оптимальний міжбюджетний розподіл бюджетних та функціональних повноважень органів влади та ґрунтуватиметься на економічно виважених критеріях і єдиних правових принципах.

Література

1. *Бюджетний Кодекс України*. – К. : Ліга-Закон, 2010. – 116 с.
2. *Указ Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 30 серпня 2001 р. №749/2001 // Офіц. вісн. України*. – 2001. – № 36. – Ст. 1658.
3. *Барецький В.І. Зміцнення фінансової автономії місцевої влади і самоврядування / В.І. Барецький // Фінанси України*. – 2005. – № 1. – С. 65–69.
4. *Місцеві фінанси в Україні: Правове регулювання: [навчальний посібник] / О.С. Близнюк, Н.Л. Губерська, О.А. Музика, Р.А. Усенко*. – К. : Дакор, КНТ, 2007.
5. *Воронова Л.К. Наука фінансового права та її сучасні завдання / Л.К. Воронова // Фінансове право*. – 2007. – №1. – С. 5–9.
6. *Державні фінанси в розвиткових та перехідних країнах / Пер. з англ.*— К. : К.І.С., 2006.
7. *Каун О.Б. Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні / О.Б. Куан // Фінанси України*. – 2001. – № 6. – С. 31–38.

8. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія / І.О. Луніна. – К. : Наукова думка, 2006. – 432 с.
9. Науково-практичний коментар до Бюджетного Кодексу України / кол. авт. [заг. редакція, передмова Ф.О. Ярошенко]. – К. : Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. – 592 с.
10. Швець В.Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин / В.Я. Швець // Фінанси України. – 2005. – №3. – С. 23–31.