

ПРИНЦИПИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

ТАРАНГУЛ Віталій Дмитрович - кандидат юридичних наук

УДК 347

В статті досліджено межбюджетні відносини. Розглянуто принципи бюджетної системи. Предложено виділяти принципи межбюджетних відносин.

Ключові слова: бюджет, бюджетна система, принцип, міжбюджетні відносини.

Міжбюджетні відносини як особливий вид правовідносин ґрунтуються на певних принципах, що відображають їхню специфіку та місце в бюджетній системі України. На жаль, принципи міжбюджетних відносин не було закріплено ні в положеннях Бюджетного кодексу України, ні в інших нормативно-правових актах.

Питання міжбюджетних відносин, принципів їх правового регулювання прямо чи опосередковано розглядаються вченими-економістами та юристами, зокрема Л.К. Вороновою, О.М. Горбуновою, Н.Л. Губерською, О.Б. Заверухою, М.В. Карасьовою, Н.Б. Каун, О.П. Кириленко, В.І. Кравченком, Ю.О. Крохіною, О.А. Кузьменко, І.О. Луніною, М.Д. Лилик, О.О. Майданик, В.І. Малько, О.А. Музикою-Стефанчук, А.А. Нечай, Л.О. Нікітіною, В.М. Опаріним, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришвою, А.Д. Селюковим, І.А. Сікорською, Н.І. Хімичовою, В.Д. Чернадчуком, Н.О. Шевельовою, С.І. Юрієм.

Мета нашої статті полягає у висвітленні принципів міжбюджетних відносин та їх правового закріплення.

Необхідно зазначити, що Бюджетний кодекс України визначає основні принци-

пи бюджетної системи (ст. 7), у межах якої існують міжбюджетні відносини, тому вони поширюються і на останні. Як влучно зазначає Ю.О. Крохіна [1, с. 11–12], принципи бюджетного права мають свій зміст та особливості, зумовлені специфікою відповідного правового регулювання. Проте, на жаль, бюджетно-правові принципи не завжди досить чітко та однозначно сформульовано в законодавстві, а це сприяє виникненню негативних наслідків у правозастосовній сфері. Такий висновок можна зробити і щодо невизначеності принципів міжбюджетних відносин у бюджетному праві.

Виходячи з визначення принципів бюджетного права, запропонованих Ю. О. Крохіною, пропонуємо таке трактування принципів міжбюджетних відносин – це теоретично обґрунтовані та нормативно закріплені основи (ідеї, вимоги) сутності міжбюджетних відносин, що складають їхній основний зміст і визначають загальну спрямованість правового регулювання бюджетної діяльності держави та муніципальних утворень, спрямовують бюджетну діяльність на досягнення її основних цілей та завдань.

Потрібно зазначити, що принципи міжбюджетних відносин вужчі за значенням ніж принципи бюджетної системи. У зв'язку з цим принципи міжбюджетних відносин необхідно розглядати як продовження принципів бюджетної системи, оскільки вони є лише частково проявляють якості, притаманні усій бюджетній системі.

До прийняття Бюджетного кодексу України бюджетна система України, згідно зі ст. 4 Закону України „Про бюджетну систему України” від 29 червня 1995 року, опиралася на такі принципи: єдності, гласності, повноти, наочності, достовірності, самостійності бюджетів. Після набуття чинності Бюджетного кодексу України 2001 р., а згодом його нової редакції 2010 р. ситуація докорінно змінилася, оскільки саме Бюджетний кодекс України визначає основні принципи бюджетної системи та запроваджує систему єдиних процедур – ухвалення рішень учасниками бюджетного процесу на засадах єдиної загальнодержавної бюджетної політики. Забезпечуючи вимоги економічної безпеки держави, ці принципи базуються на відповідності бюджетної політики національним інтересам. Згідно зі ст. 7 Бюджетного кодексу України 2010 р. бюджетна система ґрунтується на таких принципах: єдності, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості та неупередженості, публічності й прозорості. Учені також звертають увагу на те, що у новій редакції відсутній принцип відповідальності учасників бюджетного процесу, який містився у попередній редакції Бюджетного кодексу України.

Принцип єдності, передбачений п. 1 ст. 7 Бюджетного кодексу України, визначає, що єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів і ведення бухгалтерського обліку та звітності. У свою чергу, бюджети усіх рівнів утворюють єдину бюджетну систему. Тобто, взаємовідносини між бюджетами виникають всередині одного механізму, а ефективний розподіл і перерозподіл грошових коштів досягається шляхом тісної взаємодії всіх його частин.

Принцип збалансованості, як зазначає вчена О.П. Орлюк, полягає в тому, що повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний період, тобто запла-

новані на майбутній бюджетний період видатки бюджету будь-якого рівня необхідно підтвердити реальними доходами [3, с. 125].

Принцип самостійності. Сутність цього принципу полягає в тому, що Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Тобто, за бюджетами закріплюються відповідні джерела доходів і органи влади мають право самостійно визначати напрями використання коштів у межах законодавства України.

Принцип повноти означає, що ніякі доходи та видатки не повинні залишатися поза дохідними та видатковими частинами бюджетів. Фактично, державні органи мають право використовувати тільки ті доходи та здійснювати лише ті видатки, що передбачені бюджетом. Принцип повноти має важливе практичне значення, оскільки забороняє використовувати бюджетні кошти поза бюджетом. Згідно з принципом повноти бюджетна система повинна охоплювати всі фінансові ресурси держави та муніципальних органів.

Принцип обґрунтованості вимагає формувати бюджет на підставі показників економічного і соціального розвитку, а також розрахунків надходжень до бюджету та видатків з бюджету, що здійснюються на підставі встановлених методів і правил.

Принцип ефективності та результативності передбачає, що при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу повинні досягати запланованих цілей, залучаючи мінімальний обсяг бюджетних коштів, і досягати максимального результату, використовуючи визначений бюджетом обсяг коштів.

Принцип субсидіарності трактується як розподіл видів видатків між державним і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами, який повинний ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їхнього безпосереднього споживача. Водночас цей принцип полягає не лише у наближенні надання суспільних послуг, а значною мірою – у розподілі повноважень (компетенцій) між різними рівнями влади.

Принцип цільового використання бюджетних коштів передбачає використання

бюджетних коштів винятково відповідно до бюджетних призначень. Тобто, бюджетні кошти використовуються їхніми розпорядниками та одержувачами для чітко визначеної мети, на яку спрямовуються бюджетні витрати. Підсилюється цей принцип і певними змінами чинного законодавства України, зокрема встановленням кримінальної відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів, відповідальності за бюджетні правопорушення [4, с. 23].

Принцип справедливості і неупередженості формує засади справедливого розподілу суспільного багатства територіальними громадами. Це означає, що жителі різних адміністративно-територіальних утворень мають право на однакові соціальні блага. Така мета досягається як шляхом забезпечення бюджетів доходами, необхідними для фінансування соціальних програм і надання комунальних послуг, так і передачею міжбюджетних трансфертів із метою фінансового вирівнювання бюджетів.

Принцип публічності і прозорості передбачає, що Державний бюджет України та місцеві бюджети затверджуються, а рішення щодо звіту про їхнє виконання ухвалюються відповідно Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та відповідними місцевими радами. Головна мета цього принципу полягає в тому, що інформація щодо бюджетів повинна бути доступною на усіх стадіях бюджетного процесу, а це, у свою чергу, буде забезпечувати достатній рівень прозорості бюджетної політики держави та місцевих органів влади.

Погоджуюсь із авторами науково-практичного коментаря Бюджетного кодексу України [4], потрібно зазначити, що ст. 4 Закону України „Про бюджетну систему України” визначила принципи бюджетного устрою, натомість ст. 7 Бюджетного кодексу України (в обох редакціях) містить норми, що регулюють бюджет і його складові, використання бюджетних коштів, відповідальність учасників бюджетного процесу, тобто норми, що виходять за межі бюджетної системи. Але, беручи до уваги специфіку міжбюджетних відносин, більш ширший зміст принципів у положеннях Бюджетного кодексу України, безумовно, має позитив-

ний характер. Адже, незважаючи на те, що принципи міжбюджетних відносин вужчі за принципи бюджетної системи, регулювання міжбюджетних відносин, як процес, досить часто виходять за межі бюджетної системи.

Враховуючи те, що у вітчизняному законодавстві відсутні деякі важливі принципи, вважаємо доцільно звернутися до досвіду Російської Федерації. Бюджетний кодекс Російської Федерації містить ряд принципів, які не відображено в Бюджетному кодексі України, а саме: принцип ефективності та економності використання бюджетних коштів; принцип розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи; загального (сукупного) покриття видатків бюджетів; цільового характеру бюджетних коштів.

Відповідно до законодавства Російської Федерації принцип ефективності та економності використання бюджетних коштів означає дотримання вимоги досягнення максимального результату при мінімальних затратах. Такий принцип є важливим як на стадії складання бюджету, так і при використанні бюджетних коштів.

Як правильно зазначає Л.О. Нікітіна, істотним недоліком треба назвати відсутність одного із основоположних принципів бюджетної системи, що не був законодавчо закріплений у Бюджетному кодексі України, але відображений у Бюджетному кодексі Російської Федерації – принцип розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи. Наявність цього принципу буде відображати закріплення відповідних видів доходів повністю або частково та повноважень зі здійснення видатків за органами державної та самоврядної влади [5, с. 58]. Принцип загального (сукупного) покриття видатків, передбачає обов'язкове покриття усіх видатків загальною сумою доходів, а також надходжень з інших джерел фінансування дефіциту бюджету. Цікавим є той факт, що доходи бюджету не повинні бути тісно пов'язані з відповідними видатками. Необхідно використовувати загальну (сукупну) суму доходів. Значення принципу цільового характеру використання бюджетних коштів полягає в тому, що вони повинні направлятися на вирішення конкретних завдань органам, які їх потребують.

Необхідно зазначити, що в Бюджетному кодексі України відсутній дуже важливий принцип, за допомогою якого можна вдосконалити як бюджетну систему в цілому, так і міжбюджетні відносини зокрема. Йдеться про принцип реальності. Сутність його полягає в тому, що доходи і видатки повинні ґрунтуватися на реальних показниках. Нам добре відома ситуація, коли органи місцевої влади занижують власну дохідну базу, а потім вирівнюють свої фінансові можливості за рахунок отримання міжбюджетних трансфертів або навпаки, коли органи центральної влади завищують доходи місцевих бюджетів із метою збалансування бюджетної системи. Законодавчі та виконавчі органи влади повинні використовувати такі методи формування бюджету, які будуть максимально наближені до реальності. Зазначимо, що принцип реальності не розкрито і в положеннях Бюджетного кодексу Російської Федерації.

Досліджуючи трансферти у міжбюджетних відносинах, В. М. Асадчев [6] виділяє ряд принципів, на основі яких повинна відбуватися розбудова системи міжбюджетних відносин в Україні. Крім уже розглянутих нами принципів, автор пропонує такі:

- принцип соціальної спрямованості. Він полягає в тому, що саме динаміка реального рівня споживання, тривалості та якості життя, параметри фізичного і духовного здоров'я, освіти формують головні результуючі показники розвитку окремих регіонів і держави в цілому;

- принцип невід'ємності функції територіального регулювання в системі державного управління. Його сутність визначається нагальною потребою розробки й реалізації виваженої регіональної політики в Україні для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку;

- принцип необхідності вирівнювання регіонального розвитку. Урахування цього принципу зумовлено вимогою забезпечити однаковий доступ населення різних регіонів до послуг загальнодержавного характеру з урахуванням належних їхніх обсягів і якості;

- принцип наявності чіткого регулятивного механізму системи міжбюджетних

відносин на державному рівні. Тобто, розбудова системи міжбюджетних відносин повинна відбуватися на підставі спеціально розроблених механізмів (насамперед правового і економічного (фінансового) характеру, а не винятково адміністративними методами і, крім того, разовими;

- принцип адресності означає, що державні заходи у сфері міжбюджетних відносин повинні бути гранично конкретизованими щодо конкретних виконавців, відповідальності.

Основним принципом, на якому повинна базуватися система міжбюджетних відносин в Україні, є принцип децентралізації. Даний принцип повинний 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, хоча вони і закладені в Бюджетному кодексі України та Концепції державної регіональної політики України. Донині реальна схема міжбюджетних відносин „регіони – центр” фактично має майже всі ознаки централізованої моделі, що досліджує, наприклад В.В. Пилипів [7]. У прийнятій у 2001 р. Концепції державної регіональної політики України суперечливо передбачено посилення центру з одночасною фінансовою децентралізацією.

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. Унаслідок бюджетної децентралізації на місцях повинні утворитися численні невеликі, але компетентні й фінансово самодостатні центри влади з прийняття рішень. Адміністративна логіка розосеред-

ження управлінських функцій, створення численних осередків прийняття рішень полягає в тому, що так розосереджується і відповідальність, знижується рівень ризиків від централізованих рішень і дій.

Бюджетна децентралізація передбачає два взаємозв'язані паралельні 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.

В Україні відбулися вже певні позитивні зрушення в напрямі побудови міжбюджетних відносин за принципами децентраліза-

ції. Водночас, разом з перевагами, існують вагомі недоліки, зумовлені перехідним періодом, а також суперечностями у природі самої системи бюджетної децентралізації. Тому вдосконалення новоствореної системи міжбюджетних відносин повинно відбуватися у 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.

Підсумовуючи зазначене вище, зауважимо, що міжбюджетні відносини повинні ґрунтуватися на принципах, опираючись на які можна буде досягнути оптимальної взаємодії усіх рівнів влади в бюджетній сфері. Оптимальним вважається такий устрій держави, при якому кожний муніципалітет зможе самостійно розвиватися, володіючи тісними зв'язками з центральною владою та з іншими муніципальними утвореннями. Міжбюджетні відносини повинні сприяти переходу від політики надання фінансової допомоги до політики розвитку самостійності кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Отже, для побудови ефективної системи міжбюджетних відносин в Україні, крім принципів бюджетної системи, зазначених у ст. 7 Бюджетного кодексу України, положення цього акта необхідно доповнити окремо визначеними принципами: децентралізації, реальності, ефективності та економічності використання бюджетних коштів, розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи; загального (сукупного) покриття видатків бюджетів, цільового характеру використання бюджетних коштів, адресності. Крім того, доцільно передбачити реальні заходи відповідальності за порушення будь-яких принципів.

Література

1. Крохина Ю. А. Принцип федерализма в бюджетном праве : автореф. дисс. ... док. юрид. наук: 12.00.14 / Ю. А. Крохина. – Саратов, 2001. – 50 с.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено міжбюджетні відносини. Розглянуто принципи бюджетної системи. Запропоновано виділяти окремо принципи міжбюджетних відносин.

SUMMARY

This article explores intergovernmental relations. The principles of budget system. A highlight separately the principles of intergovernmental relations.

2. Каун О. Б. Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні / О. Б. Каун // Фінанси України. – 2001. – № 6. – С. 31–38.

3. Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посібник / Орлюк О. П. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.

4. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / В. І. Антипов, Н. В. Воротіна та інші; [за ред. П. В. Мельника]. – К., 2003. – 416 с.

5. Нікітіна Л. О. Правові засади формування місцевих бюджетів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нікітіна Л. О. – Ірпінь, 2004. – 211 с.

6. Асадчев В. М. Трансферти в системі міжбюджетних відносин: автореф. дис. ... канд. економ. наук: 08.04.01 / В. М. Асадчев. – К., 2003. – 20 с.

7. Пилипів В. В. Регіональні особливості становлення та розвитку міжбюджетних відносин в Україні: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.10.01 / В. В. Пилипів. – К., 2005. – 21 с.