

УДК 340.1

С. І. Астіон

АНАЛІЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ

Постановка проблеми. Згідно з Конституцією України місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях і районах, а обласна й районна ради є органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Саме впорядкування взаємовідносин між обласними й районними радами та місцевими державними адміністраціями, а також розподіл повноважень між ними потребують значної уваги.

Компетенція місцевих державних адміністрацій постає як сукупність повноважень, якими наділяються місцеві державні адміністрації під час здійснення міжбюджетних трансфертів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливу роль для формування теоретичного підґрунтя системи міжбюджетних відносин і трансфертів відіграють праці В. Суторміної, В. Федосова, С. Огородника, С. Юрія, Д. Полозенка, Й. Бескіда, О. Василика, В. Опаріна, О. Романенка, І. Сало, В. Родіонової. Крім бюджетних відносин і трансфертів, у розвідках цих авторів проаналізовано теорію державних фінансів, бюджету, бюджетної системи, бюджетного устрою.

Розглядаючи бюджетні права органів влади всіх рівнів, основні стадії бюджетного процесу та взаємовідносини, що складаються між бюджетами вищого й нижчого рівнів на кожній його стадії, зазначимо, що правове регулювання міжбюджетних трансфертів відіграє ключову роль у розподілі коштів між бюджетами. Точки зору авторів щодо розгляду деяких питань організації бюджетних трансфертів між бюджетами різних ланок бюджетної системи залишаються неузгодженими, що створює можливість подальшого наукового пошуку й досліджень.

Метою статті є здійснення аналізу правового регулювання міжбюджетних трансфертів.

Виклад основного матеріалу. Ефективність інституційно-правової бази міжбюджетних відносин, яка діяла в 1991–2010 рр., можна розглядати з трьох позицій.

По-перше, наскільки з правового боку підкріплена здатність місцевих органів влади забезпечувати себе ресурсами, достатніми для виконання делегованих повноважень. Безумовно, цьому не сприяє значна централізація податково-бюджетних повноважень регіонів, яка проявляється в утисках прав місцевих органів влади під час формування власних бюджетів. Негативний вплив на ці процеси мають неврегульованість задекларованого принципу справедливості в розподілі коштів на обласному й районному рівнях та відсутність механізму відповідальності місцевої влади за невиконання бюджетної політики.

По-друге, потрібно згадати місцеві податки й збори, які без перебільшення можна назвати важливим джерелом наповнення місцевих бюджетів та які досі, на жаль, не здобули належного місця й законодавчого закріплення в українській бюджетній системі.

По-третє, необхідно з'ясувати, чи здатна нинішня нормативно-правова база забезпечити справедливість міжбюджетного розподілу. Водночас вважаємо, що цьому не сприяє наявність істотних суперечностей у бюджетному законодавстві.

Насамперед це стосується того факту, що задекларований у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» поділ доходів і видатків на виконання власних та делегованих повноважень не продубльовано в Бюджетному кодексі України. Це одна з вагомих причин відсутності чіткого розмежування зазначених повноважень на місцевому рівні.

Ще одним аргументом на користь того, що вітчизняне законодавство потребує вдосконалення, є те, що Україна, ратифікувавши в 1997 р. Європейську хартію про місцеве самоврядування, зобов'язалася гарантувати політичну, адміністративну та фінансову незалежність місцевих органів влади. Принципи місцевого самоврядування повинні були знайти відображення у внутрішньому законодавстві країни. Місцеві органи мають обиратися загальним голосуванням, а розподіл повноважень між рівнями врядування повинен ґрунтуватися на принципі субсидіарності.

Основні принципи Європейської хартії про місцеве самоврядування включено до статті 140 Конституції України. Проте Закон України «Про місцеві державні адміністрації», прийнятий у 1999 р., суперечить основним принципам самоврядування, оскільки реальна адміністративна й фінансова влада залишається в руках місцевих державних адміністрацій, які призначаються Президентом України та не залежать від органів місцевого самоврядування.

Відмітимо, що Національна асоціація агенцій регіонального розвитку (НААРР) спільно з Міністерством регіонального розвитку та будівництва України організувала обговорення Концепції адміністративно-територіальної реформи, спрямованої на вирішення проблеми децентралізації та ефективності органів місцевого самоврядування.

На жаль, законопроекти, розроблені відповідно до цієї концепції, не повністю узгоджуються між собою. Проектом Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (№ 1313 від 10 січня 2008 р.) пропонувалося розширити повноваження органів місцевого самоврядування та вдосконалити механізми відповідальності (референдум, плебісцит, відкликання), тоді як у проекті Закону України «Про засади державної регіональної політики», розробленому Міністерством регіонального розвитку та будівництва України, пропонувалося створити систему органів дуже сумнівного характеру як щодо дотримання принципу субсидіарності, так і щодо джерел фінансування.

Водночас проектом Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (№ 1311 від 10 січня 2008 р.) пропонувалося розширити компетенцію місцевих державних адміністрацій за рахунок інституцій місцевого самоврядування. На жаль, Верховна Рада України не прийняла жоден із цих законопроектів [1].

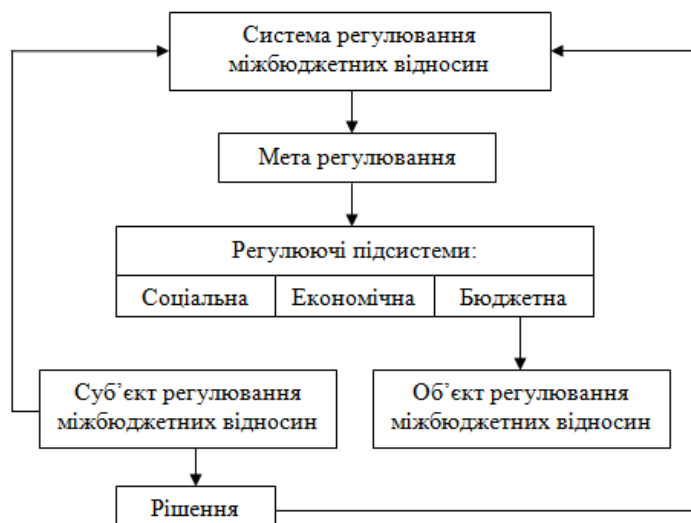
Передумовами забезпечення підвищення ефективності фінансового механізму регулювання міжбюджетних відносин у сучасних умовах стають такі:

- 1) розробка потужної нормативно-правової бази, що повною мірою забезпечила б ефективність регулювання міжбюджетних відносин;
- 2) розробка функціональних форм і методів бюджетного регулювання;

- 3) зацікавленість органів місцевого самоврядування в наповненні місцевих бюджетів та виконання ними взятих на себе повноважень;
- 4) збалансованість місцевих бюджетів;
- 5) наявність достатніх фінансових ресурсів для розвитку регіонів;
- 6) підвищення раціональності використання отриманих із центру коштів;
- 7) формування ефективної інформаційно-аналітичної бази.

У фінансовому механізмі знаходить вияв і здійснюється забезпечення фінансової політики у сфері міжбюджетних відносин. У процесі регулювання вирішальне значення мають загальні принципи й закономірності, у межах яких реалізуються зв'язки між різними елементами фінансового механізму (див. схему).

Структурні елементи системи регулювання міжбюджетних відносин



Важливою передумовою підвищення ефективності функціонування фінансового механізму регулювання міжбюджетних відносин є також вибір такого курсу, який забезпечив би сталий соціально-економічний розвиток регіонів завдяки забезпеченості місцевих бюджетів власними коштами.

Нині виникає також потреба в розробці науково обґрунтованих підходів і методів прогнозування напрямів розвитку міжбюджетних відносин для формування механізму перспективного управління ними в умовах євроінтеграції.

Таким чином, основними принципами, що можуть стати визначальними в умовах євроінтеграційних змін, є такі:

- підвищення демократизації суспільства, дебіюрократизація влади та наближення її до територіальних громад;
- забезпечення відкритості й прозорості діяльності як центральних, так і місцевих органів влади;
- регулювання міжбюджетних відносин має спиратися на надійну законодавчу та нормативно-правову основу, що дозволить забезпечити послідовність і прозорість фінансово-бюджетної політики в цій сфері;

– фінансова, ринково орієнтована політика в напрямі регулювання міжбюджетних відносин повинна спрямовуватися на вирішення довгострокових структурних завдань;

– збалансований розвиток регіонів, нівелювання їх структурних диспропорцій.

На наше переконання, врахування наведених принципів регулювання міжбюджетних відносин стане підґрунтям для їх реформування, яке має бути актуальним, логічним, науково обґрунтованим, прозорим, системним та узгодженим.

Відповідно до Концепції реформування місцевих бюджетів із метою вдосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин передбачається здійснення такої діяльності: а) удосконалення методики обчислення видатків місцевих бюджетів, що враховуються під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, у результаті перегляду наявних і введення нових коригуючих коефіцієнтів із метою врахування особливостей адміністративно-територіальних одиниць та методики обчислення обсягів субвенцій соціального характеру з державного до місцевих бюджетів; б) передбачення в державному бюджеті коштів для місцевих бюджетів на зменшення диференціації в забезпеченні їх коштами для виконання делегованих повноважень; в) запровадження нового механізму формування місцевих бюджетів шляхом передачі на договірних засадах повноважень відповідних рад щодо складення й виконання бюджетів територіальних громад сіл, селищ і міст районного значення, у яких питома вага дотації вирівнювання на плановий бюджетний період становить понад 70% обсягу загального фонду відповідного бюджету відповідної райдержадміністрації; г) посилення стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощування дохідної бази, для чого необхідно зробити таке: здійснити обчислення додаткового фінансового ресурсу, що залишається в розпорядженні місцевих бюджетів, з урахуванням стану виконання прогнозного обсягу доходів, врахованих під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, за три останні звітні періоди; передбачити в державному бюджеті кошти для розподілу між місцевими бюджетами, які отримують дотацію вирівнювання та щороку нарощують свою дохідну базу; спрямувати частину коштів від збільшення надходжень до державного бюджету на соціально-економічний розвиток регіонів, що забезпечили таке збільшення [2].

Протягом останніх років відбулися радикальні зміни в системі міжбюджетних відносин, що насамперед означає широке впровадження принципів підзвітності, ефективності й прозорості державної влади. Кульмінаційним моментом у цих змінах було введення в дію Бюджетного кодексу України, часткове впровадження його положень під час формування закону про державний бюджет на 2001 р. та повне впровадження в бюджеті 2002 р.

Отже, згідно з Бюджетним кодексом України 2001 р. було вирішено два рівні управління міжбюджетними відносинами.

Перший рівень встановлював пряме регулювання відносин між державним бюджетом і місцевими бюджетами Автономної Республіки Крим (далі – АРК), областей, районів, міст Києва та Севастополя, міст обласного (республіканського для АРК) значення. Згідно з існуючим на той час адміністративно-територіальним устроєм України це був 691 місцевий бюджет.

На другому рівні встановлювалися взаємовідносини між районними бюджетами та бюджетами місцевого самоврядування (бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань), а також між бюджетами міст обласного (республіканського для АРК) значення, міста Севастополя та бюджетами адміністративно підпорядкованих їм міст, селищ, сіл. Крім того, на цьому рівні регулювалися міжбюджетні відносини між бюджетами міст та бюджетами районів у цих містах.

Таким чином, процес міжбюджетного регулювання передбачав тісну взаємодію як центральних, так і місцевих органів законодавчої й виконавчої влади, які наділені бюджетними повноваженнями [3].

З огляду на викладене можна констатувати, що Бюджетний кодекс України встановив нові засади взаємовідносин державного й місцевого бюджетів та відобразив новий підхід до питань незалежності й самостійності місцевих бюджетів, що полягає в такому: праві законодавчих (представницьких) органів державної влади й органів місцевого самоврядування самостійно здійснювати бюджетний процес відповідно до засад Бюджетного кодексу України; стимулюванні органів місцевого самоврядування до збільшення їх доходів, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів; закріпленні за органами державної влади й органами місцевого самоврядування, відповідно до Бюджетного кодексу України, права визначати напрями витрат за рахунок коштів відповідного бюджету.

У цілому розвиток міжбюджетних відносин в Україні можна умовно поділити на два періоди: до прийняття Бюджетного кодексу України та після його прийняття. До прийняття Бюджетного кодексу України системи міжбюджетних відносин як такої практично не існувало, оскільки не було законодавчої бази для її побудови. У Законі України «Про бюджетну систему України» міжбюджетні відносини не визначалися, а сама бюджетна система розглядалася як простий перелік бюджетів: державного, республіканського бюджету АРК та місцевих бюджетів.

Такий підхід призводив до застосування «ручного» управління міжбюджетними відносинами. Формально Кабінет Міністрів України повинен був подавати на затвердження Верховній Раді України техніко-економічні обґрунтування відрахувань, дотацій і субвенцій до місцевих бюджетів.

Основою для визначення обсягів трансфертів слугували статистичні дані про економічний, соціальний, природний та екологічний стан адміністративно-територіальних одиниць, а також інформація про урядові й регіональні програми подолання регіональних диспропорцій. Однак реально формування місцевих бюджетів здійснювалося за принципом «освоєння фондів» і залежало від кількості бюджетних установ на території адміністративно-територіальної одиниці.

Головними позитивними здобутками у сфері міжбюджетних відносин після прийняття Бюджетного кодексу України 2001 р. та Бюджетного кодексу України 2010 р. стали такі:

- 1) запровадження формульної системи розрахунку міжбюджетних трансфертів, що стало наслідком незалежності міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання й коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного) від рівня фактичного виконання доходів і видатків місцевих бюджетів у наступному бюджетному році;

2) визначення відповідних джерел, у межах яких органам місцевого самоврядування надано реальну можливість фінансувати власні видаткові повноваження;

3) поява стимулу в місцевих органах влади до пошуку додаткових можливостей наповнення місцевих бюджетів, економії ресурсів, реалізації соціальних регіональних програм;

4) модифікація механізму здійснення видатків за рахунок коштів субвенцій (більшість субвенцій місцевим бюджетам фінансується за рахунок загального фонду, що разом зі статусом захищеної статті бюджету дає достатні підстави для впевненості в повному фінансуванні відповідних бюджетних призначень);

5) поділ доходів і видатків місцевих бюджетів на такі, що враховуються та не враховуються під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів.

Як стверджує І. Дробот, високої ефективності системи місцевого самоврядування можна досягти тоді, коли виконуватиметься необхідна й достатня умова його гарантування [4]. Вважаємо, що в контексті ролі й значення міжбюджетних відносин для системи місцевого самоврядування необхідною умовою є якісне оптимальне правове регулювання цих відносин, а достатньою умовою – наявність власних фінансових ресурсів та ефективна збалансована трансфертна політика. Отже, міжбюджетні відносини належать до інструментів гарантування місцевого самоврядування.

Таким чином, в умовах реалізації положень Бюджетного кодексу України набули подальшого розвитку міжбюджетні відносини. Проте зробити їх ефективними лише на основі реформування бюджетної системи, коли міжбюджетні відносини повністю ототожнюються із системою трансфертів, неможливо. Безумовно, бюджети є головним інструментом міжбюджетних відносин, а міжбюджетні трансферти – інструментом їх організації, саме їх система відіграє провідну роль у формуванні ефективної моделі міжбюджетних відносин. Однак відносини між бюджетами – це ще не весь обсяг міжбюджетних відносин. Хоча саме таке, буквально, розуміння міжбюджетних відносин реалізовано в Україні, оскільки їх реформування відбулося з випередженням адміністративно-територіальної реформи [5].

Відповідно до статті 7 Бюджетного кодексу України одним з елементів принципу єдності бюджетної системи України є, зокрема, єдине регулювання бюджетних відносин [6].

Саме тому оновлений Бюджетний кодекс України (2010 р.) визначив управління бюджетними коштами як сукупність дій учасників бюджетного процесу відповідно до їх повноважень, пов'язаних із формуванням і використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю дотримання бюджетного законодавства, які спрямовано на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного й цільового використання бюджетних коштів.

Висновки. Розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним і місцевими бюджетами здійснюється на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами та полягає в тому, щоб кошти між бюджетами розподілялися рівномірно й відповідно до потреб конкретної територіальної громади. Проте ці правові норми в окремі роки порушувалися.

Збалансоване управління сталим розвитком держави на основі системи національних цінностей передбачає в майбутньому визначення того, що видатки на утримання й відтворення матеріальної бази соціальної сфери та інфраструктури конкретного регіону забезпечувалися власними ресурсами, акумульованими в місцевому бюджеті, а трансферти з державного бюджету призначалися для забезпечення єдиних стандартів якості життя населення країни в її різних регіонах.

Література

1. Рекомендації щодо економічних та інституціональних реформ 2009 р. / Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.undp.org.ua>.
2. Концепція реформування місцевих бюджетів : Розпорядження Кабінету Міністрів України станом на 23 травня 2007 р. № 308-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 38. – С. 12. – Ст. 1526.
3. Кузьменко О. Ретроспектива розвитку правових засад міжбюджетних відносин в Україні / О. Кузьменко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 4. – С. 140.
4. Дробот І. Основні засади формування концепції гарантування місцевого самоврядування / І. Дробот // Вісник Національної академії державного управління. – 2006. – № 3. – С. 149.
5. Демків О. Напрями подальшого удосконалення міжбюджетних відносин / О. Демків // Фінанси України. – 2007. – № 1. – С. 153.
6. Соколова Е. К вопросу о правовом регулировании государственных доходов и расходов / Е. Соколова // Правове регулювання державних доходів і видатків : тези та виступи на міжнар. наук.-практ. конф. – Х. : Академія правових наук України, 2008. – С. 299.

Анотація

Астїон С. І. Аналіз правового регулювання міжбюджетних трансфертів. – Стаття.

Статтю присвячено інституціональній характеристиці правового регулювання міжбюджетних відносин. Здійснено аналіз правового регулювання міжбюджетних трансфертів та визначено проблеми правового регулювання зміцнення фінансової автономії органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: правове регулювання, міжбюджетні відносини, фінансова автономія, органи місцевого самоврядування.

Аннотация

Астїон С. И. Анализ правового регулирования межбюджетных трансфертов. – Статья.

Статья посвящена институциональной характеристике правового регулирования межбюджетных отношений. Осуществлен анализ правового регулирования межбюджетных трансфертов и определены проблемы правового регулирования укрепления финансовой автономии органов местного самоуправления.

Ключевые слова: правовое регулирование, межбюджетные отношения, финансовая автономия, органы местного самоуправления.

Summary

Astion S. I. Analysis of the regulation of interbudgetary transfers. – Article.

The article deals with the characterization of institutional regulation of interbudgetary relations, the analysis of the regulation of interbudgetary transfers, and certain problems of legal regulation to enhance the financial autonomy of local governments.

Key words: regulation, interbudgetary relations, fiscal autonomy, local self-government.