



Чеберяко О. В.,
*к. е. н., доцент,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка*

ПРАВОВЕ РЕГЛАМЕНТУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Функціонування єдиної бюджетної системи забезпечується за рахунок міжбюджетних відносин, які є з'єднуючою ланкою між державним бюджетом та місцевими бюджетами всіх рівнів. На перетині міжбюджетних відносин фокусуються інтереси всіх учасників бюджетного процесу, насамперед інтереси держави, як головного розпорядника фінансових ресурсів, та адміністративно-територіальних утворень, самоврядних територій, які є не лише споживачами фінансових ресурсів, а і їх економічною базою.

Актуальність теми дослідження зумовлюється тим, що процеси унітаризації і певної децентралізації мають місце сьогодні у світовій практиці. Параметри і характеристики бюджетної системи кожної країни залежать від політичного устрою держави – унітарного або федеративного. Стаття 2 Конституції України 1996 року законодавчо закріпила унітарну державу, і відповідно до цього створена унітарна бюджетна система, яка містить дві ланки – державний та місцеві бюджети. Державний унітаризм країни справляє вирішальну роль на міжбюджетні відносини, які є взаємовідносинами між різними рівнями влади з приводу: а) розподілу видаткових повноважень і відповідальності між органами влади та управління різних рівнів; б) розподілу податкових повноважень і дохідних джерел між органами влади та управління різних рівнів; в) бюджетного вирівнювання і розподілу фінансової допомоги.

Під бюджетним унітаризмом необхідно розуміти таку організацію міжбюджетних відносин, яка базується на основі єдиних визначених і законодавчо закріплених державою принципів, інструментів і методів і спрямована на досягнення єдиних стандартів громадських послуг по всій території країни [8, с. 48].

У бюджетному унітаризмі організація міжбюджетних відносин визначається центральними органами влади відповідно до законодавства.

Унітарна бюджетна система та унітарний бюджетний устрій є гарантом суверенітету країни і стабільності в регіонах згідно з їх фінансовими можливостями. За допомогою унітарної бюджетної системи максимально використовується бюджетний фактор у врегулюванні інтересів соціальних груп і забезпеченні єдності, економічної і політичної цілісності України.

Серед науковців потрібно відзначити праці у цій галузі О. Василика, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніної, О. Лілик, К. Павлюк, І. Чугунова, Л. Шаблістої, С. Юрія та ін.

Підставою для існування міжбюджетних відносин є визначені державою:

- розподіл повноважень між державною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування;
- гарантія з боку держави щодо фінансування наданих повноважень органам місцевого самоврядування;
- розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи [4, с. 250].

Бюджетний кодекс є основоположним документом для регламентації функціонування бюджетної системи України. Правове регулювання міжбюджетних відносин здійснюється розділом 4 Бюджетного кодексу України. Згідно із статтею 81 міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України.

Взагалі виникнення та існування міжбюджетних відносин як різновиду публічних відносин в Україні зумовлюється політичними, економічними та правовими факторами. Економічний фактор полягає у тому, що для виконання функцій, покладених законодавством України на державу, Автономну Республіку Крим та територіальні

громади, які реалізували своє право, утворивши органи місцевого самоврядування, потрібні відповідні кошти. Ці кошти формуються у вигляді Державного бюджету та місцевих бюджетів, які є складовими бюджетної системи України.

Стаття 140 Конституції України гарантувала право територіальних громад – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, здійснюючи місцеве самоврядування.

Існуюча практика передачі державних повноважень місцевим органам влади, виведення місцевого самоврядування із складу органів державної влади зумовлюють пошук нових шляхів забезпечення стабільності бюджетної системи, стійкості міжбюджетних відносин та необхідність в ефективному міжбюджетному регулюванні.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що право на утворення місцевих бюджетів належить усім територіальним громадам. Це право передбачає і Конституція України. У статті 16 Закону зазначено, що місцеві бюджети одного рівня не можуть бути включені до Державного бюджету України або місцевих бюджетів іншого рівня. Запровадження цієї норми Закону зумовлене потребою у ліквідації багаторічної практики, що існувала у радянські часи, щодо включення кожного бюджету нижчого рівня до наступного за рівнем бюджету і так аж до державного бюджету колишнього СРСР. Стаття 61 Закону визначає, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та законодавчо закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів відповідно до чинного законодавства [7].

Згідно із статтею 95 Конституції України бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. У процесі здійснення такого розподілу суспільного багатства між державою, територіальними громадами та окремими громадянами виникають специфічні міжбюджетні відносини.

Побудова всіх міжбюджетних відносин ґрунтується на принципах бюджетної системи України, викладених у статті 7 Бюджетного кодексу України, зокрема на принципі самостійності бюджетів. Згідно з цим принципом Державний бюджет України та місцеві бюджети є

самостійними: держава коштами державного бюджету не відповідає за бюджетними зобов'язаннями органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. А органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується, зокрема, закріпленням за ними відповідних джерел доходів. Згідно із статтею 142 Конституції України держава бере участь у формуванні доходів бюджетів органів місцевого самоврядування, фінансово підтримуючи місцеве самоврядування. Крім того, відповідно до статті 143 Конституції України, органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. При цьому держава зобов'язується фінансувати здійснення таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків.

Так, в ухваленому в березні 1992 року Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» передбачалося запровадження делегованих повноважень держави комітетам міських, сільських та селищних рад. Такі повноваження мали супроводжуватися передачею органам місцевого самоврядування відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення, що не було реалізовано.

Відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20 травня 1993 року органи місцевого самоврядування базового рівня отримали право на встановлення 17 місцевих податків і зборів (сьогодні втратив чинність у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу, розділ XII).

У 2000 році було закладено основи реформування міжбюджетних відносин, здійснено чіткої, порівняно з попередніми роками, розподіл доходних джерел між державним та місцевими бюджетами. З набранням чинності у 2001 році Бюджетним кодексом України була розширена податкова база та гарантована частка від обсягів загальнодержавних податків і зборів, які залишаються у місцевих бюджетах у вигляді трансфертів вирівнювання. А перелік власних і закріплених за місцевими бюджетами та бюджетами місцевого самоврядування доходів визначено у статтях 64, 65, 66 та 69 Бюджетного кодексу.

Міжбюджетні відносини є важливим чинником вирівнювання розвитку адміністративних територій, забезпечення однакових умов доступу громадян до послуг держави незалежно від місцезнаходження. Завдання зводиться до створення такого механізму міжбюджетних відносин, який є основою ефективності бюджетів усіх рівнів у частині забезпечення добробуту населення.

Бюджетний кодекс України в редакції 2010 року вводить такі новації щодо вдосконалення міжбюджетних відносин:

1. Розширено перелік видатків, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, за рахунок видатків на:

– фінансування центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів; центрів професійної реабілітації інвалідів (підп. «а» п. 4 ч. 1 ст. 89, підп. «а» п. 4 ст. 90);

– фінансування центрів соціально-психологічної реабілітації дітей; соціальні гуртожитки для бюджетів міст республіканського та обласного значення, районних та обласних бюджетів (підп. «а» п. 4 ч. 1 ст. 89, підп. «а» п. 4 ст. 90);

– утримання позашкільної освіти (заходи районного значення, республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення з позашкільної роботи з дітьми) (підп. «д» п. 1 ч. 1 ст. 89);

– виплату грошової компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги (підп. «а» п. 4 ч. 1 ст. 89).

2. Надано вичерпний перелік субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту, що конкретизує категорії громадян, яким надаються пільги за рахунок цих субвенцій (які раніше щорічно передбачалися у законі про Державний бюджет України) (ч. 2–5 ст. 102).

3. Доповнено перелік трансфертів, передбачених статтею 96 цього Кодексу:

а) додаткова дотація на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів (передбачається щорічно законом про Державний бюджет України (п. 2 ч. 1 ст. 97 «Трансферти, які надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам»);

б) інші дотації та субвенції (ч. 6 ч. 1 ст. 97);

4. Передбачено вирішення на постійній основі таких питань:

а) механізм перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам (ст. 108);

б) пропорції розподілу додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів між бюджетами АР

Крим, обласними бюджетами та бюджетами міст республіканського АР Крим, обласного значення, бюджетами районів (ч. 5 ст. 97);

в) склад кошика доходів загального фонду державного бюджету для надання міжбюджетних трансфертів (ч. 4 ст. 108);

г) регулювання міжбюджетних відносин між районним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування (окремий Закон України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань» від 1 липня 2004 року № 1953-IV з цього питання скасовано) (ч. 3 ст. 101).

5. Встановлено термін затвердження Кабінетом Міністрів України порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, які вперше визначені у законі про Державний бюджет України – не пізніше 30 днів після набрання чинності законом про Державний бюджет України (ч. 2 ст. 97).

5. Визначено перелік основних принципів надання місцевим бюджетам субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) (ч. 1 ст. 105) та перелік основних засад надання місцевим бюджетам субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) (ч. 2 ст. 105).

6. Встановлено здійснення розподілу інвестиційних субвенцій на підставі формалізованих параметрів (ч. 3 ст. 105).

7. Перенесено термін укладання угод про передачу видатків, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, між місцевими бюджетами – до 1 жовтня (ч. 3 ст. 92).

8. Передбачено диференціювання коефіцієнта вирівнювання, який застосовується для обчислення обсягу коштів, що підлягають передачі до державного бюджету, залежно від рівня виконання доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (ч. 2 ст. 100).

9. Передбачено норму розрахунку загального обсягу фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, на підставі державних соціальних стандартів і нормативів (ч. 3 ст. 94).

10. Передбачено можливість визначення обсягів міжбюджетних трансфертів Кабінетом Міністрів України у проекті закону про державний бюджет для бюджетів нових укрупнених адміністративно-територіальних одиниць, що можуть бути створені відповідно до закону.

11. Встановлено термін доведення (3 дні) Радою міністрів АРК та облдержадміністраціями до виконавчих органів міських рад та райдержадміністрацій обсягів соціальних субвенцій (з дня отримання показників міжбюджетних відносин) (ч. 9 ст. 75).

12. Передбачено порядок визначення міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування (ч. 3 ст. 101).

Бюджетний кодекс 2001 року започаткував формульний метод розрахунку міжбюджетних трансфертів. Відповідно до ч. 3 статті 98 чинного Бюджетного кодексу України Кабінет Міністрів України затвердив формулу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним та місцевими бюджетами у п. 3 Постанови КМУ «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів»: $T_i = a_i (V_i - Dizak)$.

Обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету, що надається бюджету Автономної Республіки Крим, обласному бюджету, зведеному бюджету м. Києва та Севастополя, міста республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення, району, або коштів, що передаються з таких бюджетів до державного бюджету (T_i), визначається за загальним фондом місцевого бюджету як різниця між розрахунковим показником обсягу видатків (V_i) та розрахунковим обсягом доходів (кошика доходів), закріплених за відповідними місцевими бюджетами ($Dizak$), із застосуванням коефіцієнта вирівнювання (a_i) [5].

Отже, концепція бюджетного унітаризму є теоретичною основою побудови міжбюджетних відносин в Україні, хоча водночас вона передбачає використання елементів бюджетного федералізму, зокрема: розмежування доходів та видатків між рівнями бюджетної системи; розмежування податкових повноважень, державних та місцевих податків; закріплення за різними рівнями бюджетів часток державних податків; проведення консультацій центральною владою з місцевою владою, що стосуються бюджетно-фінансових інтересів останньої [8 с.15].

Міжбюджетні відносини є однією з ключових складових бюджетного процесу, важливим інструментом удосконалення фінансових відносин між державними і місцевими органами влади, дієвим чинником економічного та політичного розвитку України. В умовах бюджетного унітаризму України вони спрямовуються на підвищення ефективності функціонування бюджетної системи.

Список використаної літератури

1. Конституція України: від 28.06.1996 р. № 254 к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 (23.07.96). – С. 141.
2. Бюджетний кодекс України: затверджений ВРУ від 8 липня 2010 року № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
3. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів: постанова Кабінету Міністрів України: від 08.12.2010 р. № 1149.
4. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / Кириленко О. П. – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
5. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів: постанова Кабінету Міністрів України: від 8 грудня 2010 р. № 1149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України: закон України: від 08.07.2010 р. № 2457-VI.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України: від 21.05.1997 р. № 280/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
8. Чеберяко О. В. Міжбюджетні відносини в умовах бюджетного унітаризму України / Чеберяко О. В. – К.: Світогляд, 2004.