

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС; ФИНАНСОВОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО

УДК 342.9

### ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Світлана АСТІОН,  
здобувач  
Міжрегіональної академії управління персоналом

#### SUMMARY

The article deals with the need and the basic directions of further development of legal methods of regulation of intergovernmental relations in Ukraine in the context of the establishment and adoption of social standards and norms.

**Key words:** intergovernmental fiscal relations, intergovernmental transfers, the rules of legal regulation, social standards, social norms, and social services.

#### АНОТАЦІЯ

У статті розкрито необхідність та основні напрями подальшого розвитку нормативно-методичного забезпечення правового регулювання міжбюджетних відносин в Україні в контексті формування, встановлення й затвердження державних соціальних стандартів і нормативів.

**Ключові слова:** міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, норми правового регулювання, соціальні стандарти, соціальні нормативи, соціальні послуги.

**Актуальність теми та постановка проблеми.** Міжбюджетні відносини відіграють важливу роль у забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку держави та її регіонів. Використовуючи інструменти їх правового регулювання, державні органи влади можуть як створювати умови для залучення інвестицій у регіони і стимулювання їх ділової активності з метою підвищення добробуту населення, так і навпаки – неефективними рішеннями в державному й місцевих бюджетах викликати відтік інвестицій та занепад території, зростання безробіття й соціальної напруги.

Дослідження стану й динаміки нормативно-методичного забезпечення правового регулювання міжбюджетних відносин із виявленням тенденцій їх становлення має актуальне значення, оскільки дозволяє, з одного боку, виявити основні проблеми правового забезпечення міжбюджетних відносин, а з іншого – розробити рекомендації та пропозиції щодо подальшого вдосконалення й розвитку державної бюджетної політики.

Наведені обставини стали одними з головних передумов прийняття в новому Бюджетному кодексі України у 2010 р. ст. 122 «Контроль за дотриманням бюджетного законодавства в частині міжбюджетних трансфертів, доходів та видатків місцевих бюджетів, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів».

Бюджетним кодексом України (2010 р.) доручено Кабінету Міністрів України протягом року забезпечити формування, встановлення й затвердження державних соціальних стандартів і нормативів з урахуванням вимог, встановлених Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії».

Водночас діюче адміністративне та фінансово-правове забезпечення практичної реалізації зазначеної норми і прикінцевих положень Бюджетного кодексу вимагає проведення подальших досліджень міжбюджетних відносин та їх вдосконалення шляхом уточнення діючих і прийняття нових нормативно-методичних актів.

**Стислий аналіз суттєво-змістовних публікацій із досліджуваної проблеми.** Згідно з Бюджетним кодексом України (2010 р.) міжбюджетні трансферти є основною формою реалізації міжбюджетних відносин, вони спрямовані на збалансування й вирівнювання фінансової спроможності відповідних бюджетів. При цьому функціональна спрямованість кожного виду міжбюджетних трансфертів визначається цільовим та адресним спрямуванням коштів з одного бюджету до іншого [1].

У передмові «Наукові основи подальшого розвитку та вдосконалення концептуальних положень оновленого Бюджетного кодексу України» науково-практичного коментаря до Бюджетного кодексу України (2011 р., друге

видання) обґрунтовано нову організаційно-економічну постановку визначення сутності і змісту трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів [2]. Це на-самперед не дотація на фінансове забезпечення виконання власних і делегованих повноважень місцевими органами влади, а обсяг додаткових фінансових ресурсів із державного бюджету на поповнення місцевого бюджету в частині забезпечення дефіциту власних фінансових ресурсів місцевих органів влади для досягнення соціальних стандартів.

Діючий порядок розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним і місцевими бюджетами полягає в тому, щоб кошти між бюджетами розподілялися рівномірно й відповідно до потреб конкретної територіальної громади. Проте ці правові норми в окремі часи порушуються.

В.Ф. Столяров за результатами багаторічних досліджень обґрунтував принципи формування нового бюджетного механізму збалансованого управління сталим розвитком держави шляхом розвитку національної системи цінностей. На його переконання, це забезпечить збереження різноманітних індивідуальних особливостей населення кожного регіону держави, наперед його моральних засад: духовності й освіченості, історичної спадщини і територіальної цілісності, звичаїв і традицій, культури і світогляду, мирного менталітету та етичних цінностей, а також взаємозумовленого емерджентного розвитку регіонів як єдиного національного цілого [2, с. 13].

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 [2, с. 20].

Однак ані у вітчизняній правовій науці, ані в діючому українському законодавстві не визначено єдиного підходу щодо сутності та змісту категорії «соціальний стандарт». Так, виявилися неузгоджені положення щодо визначення соціальних стандартів, які містяться в Законі України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 р. № 2017-III та Державному класифікаторі соціальних стандартів та нормативів, розробленому й затвердженому наказом Міністерства праці та соціальної політики від 17.06.2002 р. за № 293.

Крім того, визначення соціальних стандартів цими документами практично ототожнює їх із соціальними нормами і нормативами. Так, згідно з указаним законом, державні соціальні стандарти – це встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні

норми й нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій.

О.Г. Чутчева також зазначає, що Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» не дає класифікації соціальних стандартів, а лише наводить сфери їх застосування й основні соціальні гарантії: мінімальний розмір заробітної плати, мінімальний розмір пенсії за віком, неоподаткований мінімум доходів громадян, розмір державної соціальної допомоги. Розглядаючи рівень життєдіяльності як інтегровану соціально-економічну категорію, вона наголошує, що соціальні нормативи мають бути закріплені в законах про державний бюджет, а також відповідно до різновидів соціальних нормативів – ще у спеціальних законах та підзаконних нормативно-правових актах.

О.Г. Чутчева вважає можливим до ознак державних соціальних стандартів ввести прожитковий мінімум, мінімальний споживчий бюджет, межу малозабезпеченості. Відповідно, зміст, порядок встановлення й застосування цих стандартів передбачено спеціальним законодавством: Законами України «Про межу малозабезпеченості», «Про прожитковий мінімум», «Про мінімальний споживчий бюджет». [3, с. 340, 342].

К.В. Павлюк вважає, що в Україні має бути забезпечене гарантоване надання якісних соціальних послуг із визначення джерел їх фінансового забезпечення. Вона пропонує розробляти й ухвалювати програму державних гарантій на середньострокову перспективу (зокрема, на 3 р.), яка повинна містити мінімальну величину диференційованих подушових нормативів фінансового забезпечення державних гарантій, надання безоплатних соціальних послуг за видами; нормативи фінансових витрат на одиницю обсягу соціальної послуги; подушові нормативи обсягів соціальних послуг за видами; мінімальні значення критеріїв оцінки якості й доступності соціальних послуг [4].

Відомо, що у структурі міжбюджетних трансфертів постійно зростає частка на фінансування видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення, що розвиває утриманство місцевих органів, а не стимулює їх діяльність до нарощування економічного потенціалу на відповідній території.

К.В. Павлюк основним напрямом вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів вважає збільшення переважної частини фінансування за рахунок трансфертів на надання соціальних послуг у громадах, а не на утримання значної кількості установ соціальної сфери стаціонарного типу (школи, лікарні, клуби, бібліотеки тощо).

**Виклад основного матеріалу.** Міжбюджетні відносини об'єктивно обумовлені суспільною потребою в перерозподілі бюджетних ресурсів від бюджетів розвинених адміністративно-територіальних одиниць на користь бюджетів тих регіонів, які менше фінансово

забезпечені, або більше потребують у певний час грошових коштів.

Призначенням міжбюджетних відносин є те, що вони за своїми сутністю і змістом забезпечують узгодженість складових бюджетної системи, яка досягається організаційно-правовими і фінансовими відносинами між органами державної влади й місцевого самоврядування щодо встановлення й розмежування бюджетних повноважень, фінансових ресурсів, прав, обов'язків та відповідальності в ході бюджетного процесу.

Особливістю функціонування міжбюджетних відносин є те, що обов'язкова потреба в їх існуванні полягає в необхідності здійснення вирівнювання фінансових можливостей адміністративно-територіальних одиниць, по-перше, одного рівня через нерівномірність надходжень бюджетних ресурсів внаслідок різного соціально-економічного розвитку (горизонтальне фінансове вирівнювання); по-друге, різних рівнів влади внаслідок особливостей розподілу повноважень по вертикалі влади й управління (вертикальне фінансове вирівнювання).

У нашій державі суспільна потреба перерозподілу бюджетних ресурсів між рівнями бюджетної системи для забезпечення фінансування гарантованого Конституцією України рівня соціальних стандартів та задоволення суспільних потреб мешканців різних регіонів України зумовлена дією наступних факторів:

- фіскальною незбалансованістю, яка виникає через статичний і динамічний дисбаланс;
- необхідністю відшкодування витратків, пов'язаних із делегуванням повноважень вищого рівня влади нижчому;
- потребами фінансової допомоги під час виникнення надзвичайних ситуацій в окремих регіонах країни та на виконання інвестиційних проектів за рахунок бюджетних коштів.

Згідно з Бюджетним кодексом України метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення витратків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. Однак Бюджетним кодексом України не передбачено виділення окремих рівнів бюджету в частині їх ієрархічної підпорядкованості: всі бюджети самостійні у виконанні своїх функцій у межах повноважень, визначених бюджетним законодавством.

Бюджетним кодексом України 2010 р. введено нові норми правового регулювання міжбюджетних відносин, насамперед, доповнено перелік трансфертів додатковою дотацією на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів, іншими дотаціями та субвенціями, а також визначено перелік основних засад і принципів надання місцевим бюджетам субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів).

Крім того, передбачено також порядок визначення міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування.

Необхідність внесення змін до нормативно-правових актів у бюджетній сфері зумовлена насамперед потребою розширення фінансової основи місцевого самоврядування як важливої складової механізму підвищення добробуту населення й досягнення стало-го соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Аналіз правового регулювання міжбюджетних трансфертів шляхом здійснення порівняння нормативно-правових актів фінансово-економічних відносин між різними рівнями державного управління засвідчує наступне.

Згідно з Конституцією України місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях і районах, а обласна й районна ради є органами місцевого самоврядування, що 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 у відповідних галузях управління, згідно із Законом України «Про місцеві державні адміністрації».

Однак порівняння змісту цих норм із положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (склад делегованих повноважень) виявляє, що останні практично поглинаються повноваженнями, визначеними в Законі України «Про місцеві державні адміністрації». З'ясовано, що положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» дублюють 16 повноважень повністю і 12 – частково.

Таким чином, місцеві державні адміністрації потрібно звільнити від реалізації значної частини економічних і соціальних функцій, які за чинним законодавством делегуються їм органами самоврядування, а контроль за використанням трансфертів у системі міжбюджетних відносин повинен покладатися саме на державні адміністрації.

Тобто обґрунтування обсягів фінансування соціальних стандартів доцільно здійснювати органами місцевого самоврядування, а необхідність додаткових фінансових ресурсів для забезпечення дефіциту фінансування соціальних стандартів – районними й обласними державними адміністраціями.

Ефективному розподілу коштів між державним і місцевими бюджетами для забезпечення надання державних соціальних гарантій, які встановлені Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 р. (ст. 21), сприяє обрахування таких видів нормативів витрат (фінансування):

1) нормативи фінансування поточних витрат на одного мешканця, а для окремих видів соціальних послуг – на одну особу, яка підлягає цьому виду обслуговування;

2) нормативи фінансування поточних витрат на утримання мережі закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, організацій, установ соціально-культурного, житлово-комунального та побутового обслуговування;

3) нормативи державних капітальних вкладень на будівництво закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, організацій, установ соціально-культурного, житлово-комунального та побутового обслуговування.

У передмові науково-практичного коментаря до Бюджетного кодексу України до складу фінансових нормативів бюджетної забезпеченості під час планування видатків місцевих бюджетів (державне управління, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, культура і мистецтво, фізична культура і спорт) пропонується додатково включити також фінансові нормативи бюджетного забезпечення гарантованих послуг житлово-комунального господарства та засобів масової інформації.

Крім того, в передмові пропонується додатково розробити основні положення щодо впровадження відповідальності вищих органів державної й місцевої влади та органів місцевого самоврядування за недофінансування за нормативами бюджетної забезпеченості соціально-економічного розвитку регіонів і держави загалом.

У зв'язку із цим доцільно визначити головні напрямки реформування публічної влади в Україні в межах правового регулювання міжбюджетних відносин, а саме:

1) шляхом зміни юридичної природи рад (за соціально-економічний розвиток територіальних громад повинен відповідати орган місцевого самоврядування, наділений власними фінансовими ресурсами відповідно до своїх компетенцій, і мати інституційне й кадрове забезпечення);

2) шляхом утворення виконавчих органів місцевих рад на районному та обласному рівнях адміністративно-територіального устрою держави;

3) шляхом глибокого реформування місцевих державних адміністрацій (вони повинні отримати контрольно-наглядові функції за дотриманням законодавства в регіонах, наданням і використанням міжбюджетних трансфертів та за здійсненням державних загальнонаціональних і регіональних програм).

Тобто наявні передумови становлення бюджетного федералізму в Україні. Рекомендується п'ять основних вимог забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку регіонів та держави в умовах впровадження бюджетного федералізму:

– чітке розмежування повноважень між рівнями державної влади;

– регіональна влада повинна мати в межах своїх територій і повноважень достатній ступінь автономності у проведенні фінансово-економічної політики;

– центр повинен мати ефективні повноваження із забезпечення імплементації правових актів, підтримки мобільності факторів виробництва;

– регіональні органи влади повинні мати бюджетні обмеження в межах загальнонаціональних фінансових ресурсів;

– всі ці умови повинні бути стабільними, предметом договірних відносин між органами місцевого самоврядування та районними й обласними державними адміністраціями.

Наведені вимоги доцільно розглядати як провідні складові правового забезпечення укріплення фінансової автономії місцевого самоврядування, яку доцільно будувати на засадах бюджетного федералізму, незважаючи на унітарну систему державної влади України. Тобто не змінюючи адміністративно-територіальний устрій нашої держави, а впроваджуючи ідеї та постулати бюджетного федералізму, можна значно укріпити фінансову автономію органів місцевого самоврядування.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, яка після її ратифікації Верховною Радою України стала невід'ємною складовою національного законодавства, місцеве самоврядування повинно бути фінансово, правничо та організаційно автономним.

І в цьому контексті фінансова децентралізація повинна передбачати одночасно як реальне право кожної території проводити власну соціально-економічну політику, яка б враховувала інтереси мешканців певної адміністративно-територіальної одиниці та мала на меті ефективне використання місцевих ресурсів, так і забезпечувати виконання загальнодержавних функцій і завдань органів місцевого самоврядування без протиставлення загальнодержавних і регіональних інтересів.

Основними напрямками вдосконалення міжбюджетних відносин в умовах перерозподілу повноважень органів публічної влади на місцях є такі:

1. Необхідно реформувати систему регіональної влади в напрямі передачі функцій щодо управління від виконавчої влади районних та обласних рад органам місцевого самоврядування.

2. Потребує вдосконалення правова база управління місцевими фінансами.

3. Існує необхідність подальшого розроблення механізму вирішення компетенційних суперечок (спорів) між органами.

4. Доцільно розробляти й реалізовувати договірні відносини між органами публічної влади на місцях.

Оптимізацію міжбюджетних відносин рекомендується здійснити правовим закріпленням чіткого розподілу функціональних повноважень і



відповідальності за надання соціальних послуг між рівнями влади, виходячи з того, що послуга має бути максимально наближена до споживача й закріплена за тим рівнем влади, який може найбільш ефективно її профінансувати.

Це можливе за умов правового визначення соціальних стандартів і компетенції на всіх рівнях державного управління щодо надання соціальних послуг такими шляхами:

- правової регламентації видаткових повноважень органів місцевого самоврядування в соціально-економічному розвитку територіальних громад;
- правової регламентації джерел фінансових ресурсів, які враховуються й не враховуються під час визначення міжбюджетних трансфертів;
- впровадження норм і нормативів фінансового забезпечення соціальних стандартів та надання соціальних послуг на основі державно-приватного партнерства.

**Висновки.** За результатами проведеного дослідження можемо зробити наступні узагальнення.

1. Сутність правового регулювання в бюджетній сфері полягає в підготовці та впровадженні нормативно-методичного забезпечення адміністративних процесів розробки й використання державного й місцевих бюджетів, які надалі регламентуються вищими органами законодавчої та виконавчої влади (Верховною Радою України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, Міністерством фінансів України, Державним Казначейством України, Міністерством юстиції України).

Нормативно-методичне забезпечення бюджетних процесів, включаючи фінансово-правові відносини різних рівнів державного управління національною економікою, акумульоване в Бюджетному кодексі України, а також в окремих актах вищих органів законодавчої й виконавчої влади.

2. Правові засади бюджетної системи України становлять Конституція України (1996 р.), Закони України «Про бюджетну систему України» (1997 р.), «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.), Бюджетний кодекс України (2001 р., 2010 р.).

Орієнтація учасників бюджетного процесу на макро– і мікрорівнях на інноваційне зростання людського потенціалу й соціальної сфери стає центральною ланкою створення та подальшого розвитку бюджетного механізму управління сталим розвитком держави на основі національної системи цінностей.

3. В Україні до цього часу законодавчо не визначена сфера повноважень органів місцевого самоврядування та органів державної влади в соціально-економічному розвитку регіонів (у тому числі й функцій, які вони повинні виконувати під свою відповідальність). Чіткий розподіл компетенції щодо розв'язання завдань як державного, так і місцевого значення не зафіксований ні в

Конституції України, ні в Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Ця правова невизначеність робить нечіткими межі бюджетної компетенції.

Закріплений у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» поділ доходів і видатків не відображено в положеннях Бюджетного кодексу, що й стало однією із причин відсутності чіткого розмежування на законодавчому рівні делегованих та власних бюджетних повноважень регіональних і місцевих органів самоврядування під час планування й виконання місцевих бюджетів.

4. Основними проблемами правового регулювання зміцнення фінансової автономії органами місцевого самоврядування є такі: по-перше, проблеми реформування системи регіональної влади в напрямі передачі функцій з управління соціально-економічним розвитком території від виконавчої влади обласного й районного рівнів до органів місцевого самоврядування; по-друге, проблеми вдосконалення правової бази управління місцевими фінансами; по-третє, проблеми обґрунтування й упровадження механізму вирішення компетенційних суперечок (спорів) між органами влади різних рівнів; по-четверте, проблеми розробки й реалізації договірних відносин між органами публічної влади на місцях.

Укріплення фінансової автономії місцевого самоврядування доцільно здійснювати шляхом покращення міжбюджетних відносин через відповідні фонди: фінансової підтримки регіонів (створюється з метою вирівнювання бюджетної забезпеченості органів місцевого самоврядування); регіонального розвитку (для залучення й підтримки інвестицій у місцеву інфраструктуру); компенсацій (кошти фонду повинні йти на реалізацію законів, що передбачають державні соціальні виплати); співфінансування соціальних видатків, призначених для стимулювання органів місцевого самоврядування підтримувати на певному рівні надання основних суспільних благ).

5. Вдосконалення й подальший розвиток правового забезпечення міжбюджетних відносин полягає в побудові такої бюджетної системи, яка за найбільш оптимального використання фінансових ресурсів держави відображає державний (унітарний) устрій України в поєднанні із самостійністю місцевих бюджетів.

Правове забезпечення укріплення фінансової автономії місцевого самоврядування доцільно будувати на засадах бюджетного федералізму, незважаючи на унітарну систему державної влади України. Тобто не змінюючи адміністративно-територіальний устрій нашої держави, а впроваджуючи ідеї та постулати бюджетного федералізму, можна значно укріпити фінансову автономію органів місцевого самоврядування.

6. Джерелами фінансування соціальних стандартів є кошти державного й місцевого бюджетів, приватні і

спонсорські інвестиції, фінансові ресурси за грантами та цільовою допомогою тощо. Пропонується ввести співфінансування досягнення соціальних стандартів як нову правову норму в Бюджетний кодекс України.

Відповідальність центральних і місцевих органів влади за фінансування соціальних стандартів доцільно визначити відповідно до джерел їх фінансового забезпечення.

7. Запити на обсяги фінансування повинні готуватися згідно із соціальними стандартами з визначенням тієї частини, яка готується у формі бюджетного запиту за фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості.

Обсяг міжбюджетних трансфертів як правову норму фінансово-правових відносин між різними рівнями державного управління національною економікою доцільно визначити, виходячи з фінансового забезпечення досягнення єдиних стандартів якості життя населення України на певній території.

Джерелами міжбюджетних трансфертів повинні бути фінансові ресурси вищого рівня державного

управління: для обласних бюджетів – державний бюджет; для районних бюджетів – державний та обласний бюджети; для бюджетів місцевого самоврядування – державний, обласні та районні бюджети.

### Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України №2456-VI від 08.07.2010 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

2. Павлюк К.В. Проблеми у сфері фінансування соціальних послуг і шляхи їх розв'язання // Медіацентр ДННУ «Академія фінансового управління». – К., 2012.

3. Столяров В.Ф. Наукові основи подальшого розвитку та вдосконалення Бюджетного кодексу України : наук.-практ. коментар до Бюджетного кодексу України / ДННУ «Академія фінансового управління», Укр. держ. ун-т фінансів та міжнар. торгівлі. – К. : ДННУ АФУ ; УДУФМТ, 2011. – 560 с.

4. Чутчева О.Г. Щодо визначення соціальних стандартів: проблеми теорії та практики // Держава і право. – № 48. – С. 339–344.