

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ РОЗМЕЖУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 1(40), с. 97–100

*Здійснено комплексне дослідження бюджетних правовідносин в Україні. Головну увагу приділено дослідженню структури бюджетних правовідносин та визначенню особливостей правової організації розмежування бюджетних відносин в Україні.*

Однією з центральних проблем розвитку української державності на сучасному етапі є вибір та застосування таких форм взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, які б відповідали накресленим базовим пріоритетам розвитку інститутів громадянського суспільства та демократичної, правової, соціальної держави.

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

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

Вивченню міжбюджетних відносин присвячені праці вітчизняних і зарубіжних учених. У сфері організації міжбюджетних відносин найбільш плідні дослідження таких авторів: О. В. Богачевої, Д. Веспера, Б. Зайделя, А. Г. Ігудіної, А. Лаврова, В. Н. Лексіна, І. Луніної, В. І. Птіцина, І. В. Пихова, Р. Реф'юза, М. В. Романовського, Р. Р. Соємєва, А. Н. Швецова, В. Б. Христенко. У дослідженні питань, пов'язаних з регулюванням міжбюджетних відносин, разом із зазначеними авторами, можна виокремити праці О. Г. Бежаєва, О. І. Бетіна, Л. П. Павлової, І. В. Підпориної, В. Ф. Погорілко, Г. Б. Поляка, В. М. Родіонової, К. І. Таксира, О. Ф. Фрицького, С. Н. Хурсевича та ін.

Удосконалення міжбюджетних відносин, розподіл повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування – це складова більш глобального завдання публічної влади: проведення адміністративно-територіальної реформи в бюджетній сфері України. Але все ж таки можна визначити загальні напрями вдосконалення міжбюджетних відносин та розподілу повноважень органів публічної влади на місцях.

Слід констатувати: поділ функцій між державою і місцевим самоврядуванням має здійснюватися на основі принципів доцільності та ефективності. З цього приводу влучне застереження було зроблено І. Луніною: "... завдання або функція мають покладатися

на той рівень влади, який їх виконає краще, економніше й ефективніше” [5].

Проблема визначення функцій місцевих органів влади в сучасній Європі та США поки що є дискусійною, це стосується і питання моделі місцевих фінансових систем [2; 3].

С. М. Клімова у своїй праці зазначає, що “незважаючи на дискусійний характер проблеми визначення функцій місцевих органів влади як основи для побудови фінансів місцевої влади, окреслилися сфери, обслуговування яких у більшості країн віднесено до власної компетенції місцевого самоврядування і які можуть відповідати принципам доцільності та ефективності. Це — соціальне обслуговування, початкова і середня освіта, охорона здоров’я, дороги місцевого значення, ветеринарна допомога, благоустрій, догляд за бідними та сиротами, житлово-комунальне господарство, житлове будівництво, водозабезпечення, теплове господарство, міські електричні мережі, економічна інфраструктура, працевлаштування безробітних, перепідготовка кадрів з метою працевлаштування, ритуальні послуги, збирання та утилізація сміття, екологічні проблеми, організація землекористування та ін.” [4].

Під повноваженнями в галузі бюджетної діяльності О. Фрицький розуміє “...закріплені нормами Конституції України та чинного законодавства за державою, її органами, органами місцевого самоврядування права й обов’язки, необхідні для здійснення завдань і функцій у галузі бюджету на своїй території” [8, 174]. Ці повноваження не дуже чітко регламентовані чинним законодавством, тому виникають непорозуміння між органами влади. Так, функціями місцевих державних адміністрацій є основні напрями та види їх діяльності по виконанню завдань центральної влади на локально-регіональному рівні (які мають переважно державний характер), а також здійсненню делегованих органами місцевого самоврядування повноважень у межах, передбачених Конституцією і законами України. Хоча слід ввдзначити, що комплекс окремих завдань цих суб’єктів майже не відрізняється від питань місцевого значення,

що постають перед територіальними громадами, і тому виникає низка непорозумінь.

Едуард Рахімкулов, аналізуючи Закон України “Про місцеві адміністрації”, зазначає, що “до переліку повноважень місцевих державних адміністрацій входять підготовка, виконання і звітування про виконання бюджетів, а також реалізація місцевих програм за дорученням місцевих рад. Однак вносять поправки до бюджетів і приймають їх ради. Але без чітко визначеної системи взаємодії (консультацій, спільних засідань, планування, прогнозування, використання сумісних параметрів даних) бюджетний процес може гальмуватися політичними або особистими амбіціями керівників органів влади” [6].

Отже, реформування публічної влади має супроводжуватися:

- зміною юридичної природи рад. Відповідати за розвиток місцевості повинен орган місцевого самоврядування, який володіє власними фінансовими ресурсами відповідно до своїх компетенцій і має інституційне та кадрове забезпечення для ефективного управління;

- на районному та обласному рівнях адміністративно-територіального устрою мають бути утворені виконавчі органи місцевих рад;

- уся система виконавчої влади має бути змінена через широку деконцентрацію та децентралізацію. Значна частина повноважень та відповідних фінансових ресурсів має бути передана від центральних органів державної влади до їх місцевих установ (деконцентрація) та органів місцевого самоврядування (децентралізація);

- місцеві державні адміністрації мають бути глибоко реформовані. Вони повинні позбутися невласливої їм функції управління багатьма галузями господарства, а натомість отримати контрольно-наглядові функції за дотриманням законодавства в регіонах, здійсненням державних загальнонаціональних та регіональних програм, дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування та забезпечення виконання в межах регіону функцій виконавчої влади, які мають загальнодержавний характер і не можуть

бути передані в систему місцевого самоврядування. Голови державних адміністрацій повинні бути професійними управлінцями та призначатись урядом.

У зарубіжних країнах існують способи розмежування функцій і повноважень між органами влади на місцях, засновані на договорах. Чи готова Україна запроваджувати нові механізми – відповісти важко, але припустимо, що система органів публічної влади на місцях стабільно функціонує, надає послуги населенню таким чином, що підвищується довіра до цих органів.

Поступово співпраця органів публічної влади на місцях з населенням поліпшується, уже вироблено основні механізми управління на місцях. Тому назріла нагальна необхідність вироблення не нормативно-правових інструментів державного управління, а так званих договірних, тобто заснованих на договорі.

Проблеми, що призводять до нестачі коштів при виконанні видаткових частин власних бюджетів, нами вже досліджувались [1]. Зокрема, відзначалось, що обсяги міжбюджетних трансфертів покривають брак фінансування:

- освіти – усіх загальноосвітніх шкіл району;
- охорони здоров'я – центральної районної лікарні;
- культури – районного відділу культури, будинку культури та заходів районного значення;
- соціального захисту – територіального центру соціальної допомоги на дому;
- фізичної культури та спорту – комітету з фізичної культури та спорту;
- молодіжні програми та ін.

Організаційно-правова база міжбюджетних відносин – це, практично, фундамент, на якому вибудовується соціально-економічний розвиток територій і формуються фінансові потоки між центром та органами місцевої виконавчої влади і самоврядування. Механізм міжбюджетних відносин – це не просто адміністративний напрям руху грошей, а законодавчо закріплений розподільчий процес, причому ешелонований, який спирається,

з одного боку, на фінансово-утворювальну податкову систему, а з другого – на державний бюджет, у якому зосереджується переважна частина державних фінансових ресурсів [7, 197].

Таким чином, ми дійшли висновку, що головне завдання державної політики у сфері регулювання міжбюджетних відносин – сприяти динамічному соціально-економічному розвитку всієї країни та окремих регіонів за допомогою раціонального управління загальнодержавними та місцевими ресурсами. Держава має чітко визначитись у кінцевій стратегічній меті реформування системи міжбюджетних відносин. Слід говорити не про активне державне втручання в управління економічними аспектами регіонального розвитку, а про державну політику сприяння залученню внутрішнього потенціалу регіонів до процесу загального економічного зростання, стимулювання повнішого й ефективнішого використання місцевих матеріальних, трудових, інтелектуальних ресурсів для забезпечення добробуту всіх громадян України незалежно від місця їх проживання.



## Література

1. Астіон С. І. Специфіка правової організації розмежування бюджетних відносин в Україні / С. І. Астіон // Внедрение научных знаний в повседневную жизнь: материалы XXXIX Международной научно-практической конференции по философским, филологическим, юридическим, педагогическим, экономическим, психологическим, социологическим и политическим наукам (Украина, г. Горловка, 14–15 ноября 2013 г. ). – Горловка: ФЛП Пантюх Ю. Ф., 2013. – С. 125–126.
2. Регульська Й. Белгавен Прес. Місцеве самоврядування у новій Європі: Реформування місцевого самоврядування у Центральній та Східній Європі (Лондон і Нью-Йорк, 1993) / Регульська Й. // Фонд "Україна-США". Програма сприяння парламентам України, 1993. – 13 с.
3. Барнз В. Нові регіональні економіки / Пер. з англ. А. Пехника / В. Барнз, Л. Ледебур. – Л.: Літопис, 2003. – 196 с.

4. Клімова С. М. Розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування в бюджетній сфері / С. М. Клімова // Теорія та практика державного управління. — 2008. — Вип 4(23). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-4/doc/2/04.pdf>

5. Луніна І. Міжбюджетні відносини в Україні: Концептуальні підходи до реформування / І. Луніна // Економіка України. — 2002. — № 5. — С. 10–16.

6. Рахімкулов Е. Аналіз Закону України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. /

Едуард Рахімкулов // Програма сприяння парламентів України, 1999. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pdp.org.ua/analytics/local-government/1000-51a-a5-----9--1999---->

7. Семенова О. Ю. Організаційно-правове забезпечення міжбюджетних відносин в Україні / О. Ю. Семенова // Держава та регіони. Сер.: “Державне управління. — 2007. — № 4. — С. 196–200.

8. Фрицький О. Ф. Муніципальне право України: Підруч. / За ред. В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 592 с.

*В умовах проведення адміністративно-територіальної реформи в бюджетній сфері України комплексне дослідження правової організації розмежування бюджетних відносин є однією з ключових проблем сьогодення.*

*В условиях проведения административно-территориальной реформы в бюджетной сфере Украины комплексное исследование правовой организации разграничения бюджетных отношений является одной из ключевых проблем настоящего времени.*

*In the conditions of realization of administrative-territorial reform in a budgetary sphere to Ukraine — complex research of legal organization of differentiation of budgetary relations is one of key problems of present time.*

Надійшла 20 грудня 2013 р.