УДК 347.73:336.221.22(477)

Коробцова Д. В.
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін та правового забезпечення підприємницької діяльності Харківського економіко-правового університету

ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПУ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ В ЧИННЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена розгляду сутності та значення принципу бюджетного федералізму. Проаналізовані погляди вчених на сутність принципу «бюджетний федералізм». Автор доказує доцільність впровадження принципу бюджетного федералізму в чинне бюджетне законодавство України, з метою поширення бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: бюджет, міжбюджетні відносини, принципи бюджетного права, бюджетний федералізм, децентралізація

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению сущности и значения принципа бюджетного федерализма. Проанализированы взгляды ученых на сущность принципа «бюджетный федерализм». Автор доказывает целесообразность внедрения принципа бюджетного федерализма в действующее бюджетное законодательство Украины, с целью расширения бюджетных полномочий органов местного самоуправления.

Ключевые слова: бюджет, межбюджетные отношения, принципы бюджетного права, бюджетный федерализм, децентрализация.

Summary. The article deals with the essence and importance of the principle of fiscal federalism. Scientists analyzed the views on the essence of the principle of "fiscal federalism". The author proves the feasibility of implementing the principle of fiscal federalism in the current budget of Ukraine to promote budgetary authority of local governments.

Keywords: budget, intergovernmental relations, the principles of budget law, fiscal federalism, decentralization.

Постановка проблеми. Принципи бюджетного права - це основні ідеї, вихідні положення, що витікають з нормативно-правового забезпечення бюджетних відносин і відображають його суттєві положення. Таким чином, для виявлення значення принципів у бюджетній системі України необхідно проаналізувати види бюджетних відносин і засади їх правового регулювання. Сама структура бюджетних відносин в Україні характеризується такими особливими відносинами, як міжбюджетні, що напряму залежать від форми державного устрою. Міжбюджетні відносини відповідно до статті 81 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) визначаються як відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України [1].

При організації фінансових відносин між різними рівнями державної влади розрізняють дві організаційні форми міжбюджетних відносин, які залежать від державного устрою: федеративна та унітарна, та відповідно застосовують поняття «бюджетний федералізм» та «бюджетний унітаризм».

Україна згідно із Конституцією є унітарною державою, тобто єдиним державним утворенням, що базується на верховенстві суверенітету і складається з адміністративно-територіальних одиниць, які підпорядковані центральним органам влади й не мають ознак державної незалежності. Унітарна держава, як вважає Ю. Барський, характеризується, в першу чергу тим, що на її території діють єдині для всіх органи влади і саме центральний уряд здійснює контроль за реалізацією усіх державних функцій, забезпечуючи єдність процесу державного управління [2]. Означена модель управління аж ніяк не виключає можливості застосування принципу бюджетного федералізму в Україні.

На сьогодні, у науковій літературі не існує єдиної точки зору стосовно визначення поняття бюджетного федералізму, його груп та видів. Зокрема, бюджетний федералізм визначають як систему відносин, спрямованих на пошук балансу інтересів федерації та її суб'єктів з метою досягнення стійкого територіального розвитку та забезпеченості доступності споживання основних суспільних благ населення [3,с.14]. На думку Л. Миргородської та О. Сунцової

вирізняють дві основні групи моделей бюджетного федералізму: децентралізовану і кооперативну [4, 21]. Більш широку класифікацію моделей бюджетного федералізму наведено Ю. Барським [2]. С. Юрій та В. Федосов визначають бюджетний федералізм як передачу повноважень, функцій і компетентності від центрального уряду до органів місцевого самоврядування, що супроводжується передачею відповідних фінансових ресурсів [5]. Зазначається, що бюджетний федералізм – не тільки форма внутрішніх міжурядових фінансових відносин, це й певна філософія організації політичних відносин між різними рівнями влади [6,с.248].

В наукових працях доводиться, що в Україні, як і в більшості постсоціалістичних країн, місцеві органи влади економічно слабших регіонів мають обмежений доступ до ринку капіталів тому забезпечення рівного доступу населення країни до місцевих суспільних благ, а отже, розв'язання завдань зменшення міжрегіональної диференціації обсягів та якості послуг соціальної інфраструктури потребує капітальних трансфертів із державного бюджету [7, с. 24].

Відмічається, що застосування принципів бюджетного федералізму чи бюджетного унітаризму не є обумовленим винятково формою державного устрою, наприклад, концепція бюджетного федералізму може бути застосована і до не федеративних держав у випадку, якщо вони мають багаторівневу структуру управління із власними інститутами прийняття владних рішень на кожному з рівнів [8, с. 28].

З врахуванням викладеного, **метою** статті є доведення соціальної та економічної доцільності введення принципу бюджетного федералізму в систему принципів бюджетного права України з метою зміцнення засад місцевого самоврядування у міжбюджетних відносинах.

Основний зміст. Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. Реалізація цієї мети у міжбюджетних відносинах безпосередньо пов'язана з реалізацією принципу субсидіарності, що закріплений п. 7 ст. 7 БКУ.

Принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача. Субсидіарність (від лат. – служити для допомоги, призначатися для допомоги). Згідно з цим принципом певному бюджету можна надавати допомогу тільки тоді, коли його можливості є недостатніми для виконання встановлених функцій.

У 1996 р. Україна приєдналася до Європейської Хартії про місцеве самоврядування, що зобов'язало її дотримувати визначених вимог і сприяти всебічному розвиткові місцевого самоврядування, забезпеченню автономії місцевої влади, наданню необхідних їм фінансових ресурсів для виконання покладених на них завдань. У зв’язку з цим в Україні розроблено та схвалено Урядом Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [9], мета якої – визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

На сьогодні основу реформування державного управління закладено у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», що затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. [10] одним з основних принципів якої є децентралізація. Як зазначено у Стратегії, метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Враховуючи те, що фіскальна децентралізація дає простір для інновацій, нестандартних рішень, розширює можливості для участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території, сприяє підвищенню ефективності послуг, що надаються населенню, вона є особливо привабливою в умовах перехідної економіки [11, с. 323], що є

особливо важливим для України як однієї із країн з перехідною економікою.

Під децентралізацією в літературі визначають різноманітні поняття, зокрема децентралізація розглядається як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів [12].

Децентралізація – процес розширення та зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру [13, с. 66]. Отже, правове регулювання міжбюджетних відносин в Україні встановлюється на підставі унітарності бюджетної системи, принципу субсидіарності та з метою удосконалення децентралізації бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування.

Концепція бюджетного унітаризму є теоретичною основою побудови міжбюджетних відносин в України, 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 [14,с.44]. Незважаючи на акцентування в наведених публікаціях уваги на існуванні в унітарних міжбюджетних відносинах окремих елементів федералізму, слід зазначити, що ці дві моделі міжбюджетних відносин «бюджетний федералізм» та «бюджетний унітаризм» фактично протиставлені одна одній.

Термін «бюджетний федералізм» вперше був введений американським вченим У.Оутсом і в зарубіжній економічній літературі використовувався для характеристики бюджетних систем федеративних й унітарних держав, але оскільки незалежно від рівня децентралізації системи бюджетів в унітарних країнах відсутній субфеде-ральний рівень державної влади, то можливим є лише використання принципів бюджетного федералізму, які спрямовані на

досягнення оптимального поєднання повноважень між різними рівнями влади [15].

Джозеф Е. Стігліц розглядає фінансовий федералізм як фінансову взаємодію різних рівнів влади [16, с. 75]. Гарві С. Росен, наприклад, розглядає теорію оптимального федералізму, основною метою якої є правильний розподіл сфер діяльності за урядовими рівнями [17, с. 51]. Натомість Кембелл Р. Макконелл та Стенлі Л. Брю використовують дефініцію «фіскальний федералізм», під якою розуміють систему трансфертів (дотацій), на підставі якої федеральний уряд ділиться своїми доходами з урядами штатів та місцевими органами влади [18, с. 399].

Міжбюджетні відносини як відносини, що мають публічний (загальносуспільний характер) мають виходити з їх значущості не лише для конкретних відносин між визначеними суб'єктами, насамперед державою та певним регіоном, але й для інших потенційних суб'єктів міжбюджетних відносин. Забезпечення наповнення місцевих бюджетів за рахунок власних надходжень є першочерговим завданням всієї фінансової системи певної територіальної громади. Можливості територіальних громад щодо фінансування місцевих видатків повинні залежати насамперед від власних доходів, тому пріоритетним напрямком правового регулювання міжбюджетних відносин має стати залишення доходів місцевих бюджетів у власності відповідних територіальних громад. Проте, на сей час, практика бюджетного процесу свідчить, що бюджетні програми на місцях залежать від обсягу фінансування з Державного бюджету, що потребує закладення у державному бюджеті коштів для розподілу між місцевими бюджетами, які отримують дотацію вирівнювання та щороку нарощують свою дохідну базу. Врахування вимог принципу бюджетного федералізму шляхом закріплення у розділі IV БКУ «Міжбюджетні відносини» надає правову базу для поширення фінансування бюджетних потреб на місцевому рівні не звужуючи державних фінансових інтересів.

На підставі аналізу норм розділу IV БКУ присвяченого міжбюджетним відносинам можна виділити такі принципи нормативно-правового регулювання міжбюджетних відносин в Україні:

- принцип бюджетного унітаризму з певними елементами децентралізації;

- принцип розмежування прав та обов'язків щодо використання коштів, що адресовані споживачам, відповідно до бюджету та забезпечення контролю за їх використанням;

- принцип відповідального планування бюджетного процесу та недопустимості його змін після затвердження бюджету;

- принцип недопущення бюджетної заборгованості, що забезпечується в тому числі й шляхом притягнення винних осіб до юридичної відповідальності;

- принцип забезпечення соціальної справедливості, який проявляється в розмежуванні витрат на соціальні послуги між усіма видами бюджетів та одночасному рівному наданні доходів на такі послуги;

- принцип вирівнювання податкоспроможності бюджетів як з залученням коштів державного бюджету, так і з місцевих бюджетів, при перевищенні ними індексу податкоспроможності відповідного бюджету;

- інші принципи, зокрема, казначейське обслуговування місцевих бюджетів тощо.

Чітко сформульовані принципи побудови бюджетної системи дають можливість однозначно сприймати положення закону та визначати ефективність функціонування бюджетної системи у цілому [49, с. 88]. При організації міжбюджетних відносин важливо дотримуватися, як загально-правових принципів, тобто законності, верховенства права, економічної справедливості, рівності, тощо, так і спеціальних принципів, зокрема принципу бюджетного федералізму, що припускає єдність загальнодержавних інтересів та інтересів членів територіальних громад, високу фінансову самостійність регіонів, високу міру відповідальності органів місцевого самоврядування.

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід зазначити на взаємопов'язаності принципів міжбюджетних відносин, реалізація одних з яких фактично створить необхідні передумови для реалізації інших. Зокрема застосування принципу бюджетного федералізму неможливо без реалізації принципів децентралізації та субсидіарності, що в свою чергу сприятимуть втіленню принципу заохочувального стимулювання розвитку місцевих бюджетів. Отже, крім принципів правового регулювання міжбюджетних відносин які на сьогодні є безпосередньо закріпленими нормами БКУ, можливо виділити ті спеціальні принципи міжбюджетних відносин які

потребують розширеного втілення його нормами, тобто перспективні.

Вочевидь названі принципи потребують удосконалення, в основу правового регулювання міжбюджетних відносин доцільно покласти та здійснити нормативно-правове забезпечення таких принципів:

- принцип бюджетного федералізму в межах унітарної країни з розширенням кола бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування;
- принцип децентралізації, що обґрунтовано витікає з бюджетного федералізму та забезпечення субсидіарності;
- принцип заохочувального стимулювання розвитку місцевих бюджетів, в основу якого доцільно закласти неприпустимість реверсних дотацій з місцевих бюджетів;
- принцип європейського спрямування (перспективи розвитку бюджетного законодавства).

З огляду на важливість удосконалення правового механізму регулювання бюджетних відносин і налагодження результативності бюджетної діяльності, принципи міжбюджетних відносин доцільно надати розширено та розтлумачити їх перелік та сутність. Вважаємо, що включення відповідних доповнень до розділів БКУ сприятиме встановленню законності у бюджетній діяльності і наддасть інститутам бюджетного права правової та практичної значимості.

Список використаних джерел:

1.Бюджетний кодекс Україні // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

2. Барський Ю. М. Теорія бюджетного стимулювання регіонального розвитку[Електронний ресурс] / Ю. М. Барський, Ю. М. Зінчук // Збірник наукових праць Кіровоградського національного технічного університету. – 2011. – №19. – Режим доступу: http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_19_ekon/stat_19/38.pdf

3. Гончаренко О. В. Розбудова міжбюджетних відносин на місцевому рівні: дис. на здобуття наукового ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» / О. В. Гончаренко. – К., 2008. – 217 с.

4. Миргородська Л. О. Фінансові системи зарубіжних країн / Л. О. Миргородська – К. : Центр навч. л-ри, 2007. – 240 с.

5. Юрій С. І. Фінанси: [підручник] / С.І. Юрій, В.М. Федосов. – К. : Знання, 2008. – 611 с

6. Оспіщев В. І. Фінанси: курс для фінансистів: [навч. посібник] / В. І. Оспіщев. – К. : Знання, 2008. – 567 с.

7. Луніна І. О. Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективної системи Управління / І. О. Луніна// Фінанси України. – 2011. – №2. – С. 24-34.

8. Балаєцький Є.О., Козьменко С.М. Концептуальні засади організації місцевих фінансів у зарубіжних країнах / Є.О.Балаєцький, С.М.Козьменко // Економічні інновації. – 2011. – Вип. 44. – С. 28-33.

9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 18.

10. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – Ст. 67.

11. Калінюк Н. Бюджетна децентралізація в країнах з перехідною економікою / Н. Калінюк // Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президентові України. – 2002. – №2. – К.: Вид-во УАДУ. – С. 322-328.

12. Децентралізація як основний інструмент реформування державного управління в країнах Центральносхідної Європи (на прикладі Словацької республіки тареспубліки Польща)//[Електронний ресурс]. Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Apdup/2011

13.Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії і сучасності/І.Грицяк //Вісник УАДУ [Текст]. — 1996. — № 1. — С. 53—67.

14. Чеберяко О.В. Бюджетний унітаризм: деякі теоретичні аспекти / О.В. Чеберяко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. – № 80. – 2005. – С. 42-46.

15. Салямон-Міхєєва К.Д. Міжбюджетні відносини, як фінансовий механізм держави / К.Д. Салямон-Міхєєва // Економіка. Фінанси. Право. – 2009. – № 3. Електронний ресурс. Режим доступу http://www.info-pressa.com/article-1222.html

16. Финансы: учеб. для вузов / под ред. Л.А. Дробозиной. – М. : ЮНИТИ, 2006. – 527 с.

17. Rosen H. S. Public Finance. / H. S. Rosen – Department of Economics Princeton University : Irwin McGraw-Hill Boston, 1999. – 411 p.

18. Макконнелл Кэмбелл Р. Экономикс: Принципы, проблемы и политика. В 2 т. Т. 2. / Кэмбелл Р. Макконнелл, Стэнли Л. Брю. – М. : Республіка, 2009. – 400с.