

жаються. Як слушно наголошує Т.В. Фініков, ВНЗ через систему технологій стає здатним запропонувати оптимальну кількість і якість знань у тій формі й тими засобами, які максимально сприяють розвитку і реалізації здібностей особистості та суспільному розвитку.

1. *Поліщук О.* Стратегічне завдання системи управління вищою освітою України // Персонал. – 2006. – № 8. – С. 66. 2. Про державний бюджет на 2009 рік : Закон України від 26.12.2008 № 835 // Голос України. – 2008. – № 250. 3. Рішення Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти про підсумки слухання в Комітеті Верховної Ради України питання «Удосконалення законодавчого забезпечення розвитку вищої освіти в Україні в контексті підготовки нової редакції Закону України «Про вищу освіту»: протокол № 17 від 17.09.2008 // <http://kno.rada.gov.ua/komosviti>. 4. Про забезпечення подальшого розвитку вищої освіти в Україні: Указ Президента України від 25.09.2008 № 857 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 35. – Ст. 1124. 5. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами : постанова Кабінету Міністрів України від 20.01.1997 № 38 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 4. – Ст. 30. 6. Про освіту: Закон України від 23.05.1991 № 1060 // ВВР УРСР. – 1991. – № 34. – С. 451. 7. *Михайць С.О.* Альтернативні джерела фінансування вищої освіти в умовах СЕЗ // http://tourlib.net/statti_others/myhac.htm. 8. *Єрохін С.* Проблеми фінансування професійної освіти в Україні // www.management.org.ua/conference/docs/1108385336_SME-04-42.doc. 9. *Павловський К.* Трансформації вищої освіти в XXI столітті: польський погляд / Консорціум із удосконалення менеджмент-освіти в Україні. – К., 2005. – С. 104, 139. 10. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні : Закон України від 05.02.1993 № 2998 // ВВР України. – 1993. – № 16. – Ст. 167. 11. *Данилишин Б.М., Куценко В.І.* Інноваційна модель економічного розвитку : роль вищої освіти // Вісник НАН України. – 2005. – № 9. – С. 34. 12. *Богаць Ю.* Управління процесом багатоканального фінансування вищих навчальних закладів // Наука молода. – 2003. – № 1. <http://www.library.tape.edu.ua>. 13. *Павловський К.* Цит. праця. ? С. 45. 14. Там само. – С. 149. 15. Там само. – С. 228.

О. А. КУЗЬМЕНКО

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ТА МЕТОДОЛОГІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Рассмотрены правовые проблемы распределения бюджетных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые характерны для современного этапа функционирования бюджетной системы Украины. Определены основные направления усовершенствования правовой регламентации и методологического обеспечения межбюджетных отношений.

The article is dedicated to the law problems of divide budget's mandates of state and local authorities which take place in the budget system of Ukraine. The author determines the prin-

© КУЗЬМЕНКО Олена Анатоліївна – кандидат юридичних наук, докторант Київського національного університету внутрішніх справ

cipal directions of situation in the law regulation and methodical security of relations between budgets.

Міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень. Актуальність тематики визначається тим, що міжбюджетні відносини є головним інструментом забезпечення належного функціонування національної бюджетної системи.

Ключовими проблемами у сфері правового регулювання міжбюджетних відносин слід відзначити наступні. У правовому полі залишаються неврегульованими процедурні питання середньострокового макроекономічного та бюджетного планування, що, в свою чергу, негативно впливає на ефективність відносин між бюджетами. У Бюджетному кодексі передбачені лише загальні питання впровадження цієї процедури, проте не передбачено механізм і процедури середньострокового макроекономічного та бюджетного планування. В Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» законодавчо не передбачено формування зведеного балансу фінансових ресурсів на середньостроковий період. А передбачене цим Законом поняття «основні макроекономічні та інші показники і баланси економічного та соціального розвитку» – не конкретизоване і не передбачає необхідності складання зведеного балансу фінансових ресурсів бюджетної системи. Також неврегульованим залишається питання узгодженості середньострокового бюджетного планування з цілями та пріоритетами середньострокової державної політики.

Розподіл податків і податкових зборів між бюджетами різних рівнів має встановлюватися терміном на 3–5 років, оскільки тільки на такій основі стає можливим ефективне фінансове та бюджетне планування в середньостроковій перспективі¹.

У рамках удосконалення процедури планування видатків бюджетів усіх рівнів та переходу до застосування програмно-цільового методу на місцевому рівні необхідно переглянути методологічне забезпечення планування бюджетних видатків на рік та середньострокову перспективу на базі аналізу виконання бюджетних програм у попередні бюджетні роки та внести відповідні зміни до Бюджетного кодексу.

Чинна нормативно-правова база міжбюджетного регулювання має низку недоліків, у зв'язку з чим потребує вдосконалення. Зокрема, це насамперед стосується неузгодженості положень Бюджетного кодексу і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо розподілу доходів і видатків місцевих бюджетів. У Бюджетному кодексі не передбачається розподілу доходів і видатків місцевих бюджетів на *власні* та *делеговані*. Ст. 82 Бюджетного кодексу передбачає видатки на здійснення повноважень, що виконуються за рахунок коштів державного бюджету та місцевих бюджетів: 1) видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші передбачені цим Кодексом видатки, які не можуть бути передані на

виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню; 2) видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані до виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності; 3) видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування, які мають місцевий характер та визначені законами України.

При цьому видатки, визначені п. 1, здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, а видатки, визначені пунктами 2 і 3, здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі трансфертів з Державного бюджету України.

Л.К. Воронова визначає, що функціональні повноваження органів держави й органів місцевого самоврядування поділяються на: *неделеговані, делеговані й власні*. Неделеговані державні повноваження пов'язані із забезпеченням конституційного устрою держави, із суверенітетом, охороною державних кордонів і правопорядку. Такі повноваження належать тільки державі і не можуть бути передані місцевому самоврядуванню. Тому і видатки, пов'язані з ними, фінансуються з Державного бюджету. Із нього ж фінансуються державне управління, законодавча і виконавча влада, Секретаріат Президента України, судова влада, міжнародна діяльність, фундаментальні дослідження, обслуговування державного боргу, інші загальнодержавні програми (ст. 87 Бюджетного кодексу). Делеговані державні повноваження пов'язані з функціями держави, але їх можна передати місцевому самоврядуванню з метою більш ефективного їх виконання. Проте ст. 85 Бюджетного кодексу має застереження: право на здійснення видатків держава може передати Раді міністрів Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування лише *за умови* відповідної передачі бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів або їх частки, а також трансфертів із Державного бюджету України). Власні повноваження органів місцевого самоврядування – це функції, покладені Конституцією України і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» на місцеві органи. Видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень органів місцевого самоврядування, фінансуються за рахунок місцевих бюджетів².

Ст. 86 Бюджетного кодексу закріплює критерії розмежування видатків між місцевими бюджетами – повнота надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв і на основі принципу субсидіарності види видатків поділяються на групи:

1) перша група – видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів (фінансуються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань);

2) друга група – видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України (фінансуються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів);

3) третя група – видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України (фінансуються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів)

З бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп.

Юридичний аналіз чинного законодавства доводить, що насамперед обов'язок налагодження відповідних взаємовідносин між органами і посадовими особами місцевого самоврядування й місцевими державними адміністраціями покладений на останніх. Це, зокрема, випливає із ч. 6 ст. 119 Конституції України, яка вказує на те, що саме місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування, отже, є нормативно закріпленим спеціальним принципом оптимальної взаємодії органів державної виконавчої влади з місцевим самоврядуванням. При цьому слід пам'ятати, що ці органи державної виконавчої влади взаємодіють з органами місцевого самоврядування, по-перше, з питань їхніх спільних інтересів; по-друге, віднесені до їхньої компетенції, зокрема питання забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

У правовому полі, у межах наданої компетенції, на підставі та у спосіб, визначених правовими нормами, і одним з основних видів здійснення взаємовідносин місцевих державних адміністрацій із суб'єктами системи місцевого самоврядування, є делегування останнім певних державних повноважень органів виконавчої влади. У свою чергу, районні та обласні ради, які репрезентують спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, у межах своїх повноважень, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними та міськими радами (п. 2 ст. 10 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») приймають рішення щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень з вирішення певних питань місцевого значення.

До речі, питання визначення організаційно-правових взаємозв'язків між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у процесі здійснення відповідних делегованих повноважень є відповідно до адміністративної реформи в Україні одним з аспектів реформування організації територіально-го устрою та системи місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування, маючи децентралізований характер, що виключає елементи ієрархії (мається на увазі органів місцевого самоврядування різних муніципальних утворень), реалізуючи делеговані повноваження, пов'язані з вирішенням загальнодержавних завдань, у своїй діяльності поєднують централізоване управління. Одночасно централізоване здійснення державної виконавчої влади місцевими державними адміністраціями поєднується з децентралізацією, тобто з реалізацією повноважень місцевого самоврядування, делегованих їм відповідними радами³.

І.О. Луїна також наголошує, що розподіл повноважень необхідний для законодавчого закріплення за місцевими бюджетами певних доходів. Місцеві органи влади, виходячи із закріплених за ними доходів і функцій, повинні самостійно планувати витрати відповідних бюджетів та нести відповідальність за їхнє виконання⁴.

Разом з тим, відповідно до ч. 4 ст. 63 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у доходній частині місцевого бюджету повинні окремо виділятися доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи на забезпечення виконання делегованих законом повноважень органів виконавчої влади, а відповідно до ч. 7 ст. 64 зазначена вимога поширюється і на видатки місцевих бюджетів, які повинні поділятися на дві частини: видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування, і видатки на виконання

делегованих законом повноважень органів виконавчої влади⁵. Отже, відсутність чіткого розмежування на законодавчому рівні делегованих та власних бюджетних повноважень місцевих органів влади при плануванні та виконанні місцевих бюджетів не дає можливості прозоро використовувати кошти Державного бюджету, надані на виконання делегованих функцій. Негативним наслідком визначеної неузгодженості у законодавстві є відсутність ефективного фінансового контролю за використанням коштів, наданих у формі дотації вирівнювання.

Потребує вдосконалення нормативно-правова та методологічна база, яка регламентує формування та розподіл обсягу субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам. На сьогодні процедура формування та розподілу обсягу субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам створює умови для неефективного використання коштів субвенцій і в цілому є недостатньо прозорою. Цьому сприяє відсутність законодавчо встановлених критеріїв щодо розподілу субвенцій між окремими територіями, а також щодо відбору проектів, що фінансуватимуться за рахунок субвенцій на місцевому рівні. Взагалі діюча система міжбюджетних трансфертів зберігає надмірну залежність місцевих бюджетів від центру і також потребує вдосконалення відповідного законодавства.

Проблеми у сфері міжбюджетних відносин потребують оптимізації методологічного забезпечення, насамперед удосконалення методики використання формульного підходу до міжбюджетного вирівнювання та формули розрахунку міжбюджетних трансфертів. Незважаючи на внесені зміни і доповнення, формула розподілу міжбюджетних трансфертів між державним та місцевими бюджетами має низку недоліків і неузгоджень. Зміни, що вносяться до методології розрахунку обсягу дотації вирівнювання, носять несистемний та непрозорий характер і тим самим підірвують чіткі підвалини формульної системи, що діє в Україні. Основною причиною недосконалості формули розподілу міжбюджетних трансфертів залишається фактична невизначеність розмірів мінімальних соціальних стандартів і нормативів щодо надання населенню мінімально необхідного переліку послуг, розрахунку їх вартості (у сфері соціального обслуговування, охорони здоров'я, забезпечення навчальними закладами тощо).

Ми підтримуємо позицію З.І. Перошук щодо питань застосування коефіцієнтів пофакторного впливу, які враховуються у Формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів. Необхідно чіткіше виписати принципи розрахунку та використання цих коефіцієнтів. Щодо індексу відносної податкоспроможності доцільно розраховувати цей показник не як середнє арифметичне податкових надходжень за три попередніх роки, а визначати за допомогою лінії тренду. У такому разі згладжувався б вплив різких коливань у зборі податків по роках. Такий же підхід доцільно застосовувати і до розрахунку індексів відносної податкоспроможності для обласних, районних, бюджетів міст обласного значення та міст Києва і Севастополя⁶.

Отже, доходимо висновку, що оптимізація національної моделі міжбюджетних відносин потребує відповідних змін та доповнень на законодавчому рівні з одночасним удосконаленням відповідного методологічного забезпечення. У зв'язку з цим доцільно внести зміни до Бюджетного кодексу з метою узгодження норм Бюджетного кодексу і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо чіткого розмежування на законодавчому рівні делегованих та власних бюджетних повноважень місцевих органів влади; конкретизації розподілу видаткових повноважень між рівнями бюджетів на основі принципу субсидіарності;

встановлення критеріїв формування, розподілу та порядку надання субвенцій на виконання інвестиційних проєктів з державного бюджету місцевим бюджетам між окремими територіями.

Методологічна база міжбюджетних відносин потребує вдосконалення методики використання формульного підходу до міжбюджетного вирівнювання та формули розрахунку міжбюджетних трансфертів з обов'язковим визначенням: по-перше, розмірів мінімальних соціальних стандартів і нормативів щодо надання населенню мінімально необхідного переліку послуг, по-друге, розрахунку їх вартості. Запровадження ефективних процедур моніторингу та аналізу міжбюджетних відносин потребує удосконалення критеріїв оцінки їх ефективності на рівнях: Державний бюджет – місцевий бюджет, місцевий бюджет – місцевий бюджет.

1. *Луніна І.О.* Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. – К., 2006. – С. 405. 2. *Воронова Л.К.* Фінансове право України: Підручник. – К, 2007. – С. 122–123. 3. *Перошук З.І.* Напрями удосконалення національного законодавства щодо розширення бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування // Держава і право: Зб. наук. праць. Вип. 37. – К., 2007. – С. 496–497. 4. *Луніна І.О.* Шляхи реформування міжбюджетних відносин в Україні // Реформа міжбюджетних відносин і проблеми розвитку податкової системи / Матеріали науково-практичної конференції. – Ірпінь, 1999. – С. 32. 5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // ВВР України. – 1997. – № 24. 6. *Перошук З.І.* Напрями удосконалення національного законодавства щодо розширення бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування // Держава і право: Зб. наук. праць. Вип. 37. – К., 2007. – С. 497.