

## ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ ВИДАТКІВ МІЖ ЛАНКАМИ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ У СФЕРІ ФІНАНСУВАННЯ МІЛІЦІЇ УКРАЇНИ

*В статтє анализируются актуальные проблемы разграничения расходов между бюджетами в сфере финансирования милиции Украины. Также анализируется взаимосвязь трансфертной политики и возможности финансирования местной милиции из местных бюджетов. Сформулированы предложения по усовершенствованию законодательства в этой сфере.*

**Ключевые слова:** бюджет, расходы, милиция, трансферт.

*There are analyzes actual problems delimiting expenditures among budgets in scope of militia financing in the article. It is also analyzes the correlation of transfer politic and ability of financing local militia from local budgets. The offers about improvement legislation in the scope are formulated.*

**Key words:** budget; expenditures; militia; transfer.

Актуальність цієї статті визначається тим, що одним із основних напрямів бюджетної політики на поточний бюджетний рік визначено збільшення фінансової самодостатності бюджетів територіальних громад шляхом подальшої децентралізації управління бюджетними коштами, що передбачає передачу їм державних повноважень та відповідних бюджетних ресурсів з центрального та обласного рівнів, розширення податкової бази таких бюджетів.

Метою цієї статті є аналіз стану правової регламентації та її оптимізації щодо розмежування видатків між бюджетами у сфері фінансування міліції.

Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 року, передбачає принципи управління адміністративно-територіальними одиницями в Україні: по-перше, конституційність та законність, згідно з якими реалізація політики здійснюється відповідно до Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України на засадах чіткого розподілу завдань, повноважень та відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. По-друге, забезпечення унітарності України та цілісності її території, включаючи єдність економічного простору на всій території держави, її грошово-кредитної, податкової, митної, бюджетної систем. По-третє, поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів. По-четверте, максимальне наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до безпосередніх споживачів як основне завдання влади загалом. По-п'яте, диференційованість надання державної підтримки територіям відповідно до умов, критеріїв та строків, визначених законодавством, та стимулювання тісного співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у розробленні та реалізації заходів щодо регіонального розвитку.

Підтримуємо позицію О.А. Кузьменко, що забезпечення умов дотримання принципу максимального наближення послуг, що надаються органами державної

влади та органами місцевого самоврядування, до безпосередніх споживачів, в значній мірі залежить від доцільності, обґрунтованості й ефективності розмежування видів видатків між бюджетами. Зрозуміло, що розмежування як процес необхідно здійснювати за певними чіткими і врегульованими законодавством критеріями<sup>1</sup>. Критерій – це показник, ознака, на основі якої формуються оцінка якості економічного об'єкта, процесу, вимірник такої оцінки<sup>2</sup>.

Позитивним результатом міжбюджетного реформування, розпочатого в Україні у період 2000–2001 рр., стало законодавче врегулювання багатьох проблемних питань у сфері міжбюджетних відносин. Однак, у чинному законодавстві досі залишаються суперечності та недоопрацювання, які викликають незадоволення з боку суб'єктів міжбюджетних відносин. Вважаємо, що одним з основних проблемних питань у сфері відносин між бюджетами залишається правове визначення і практичне застосування критеріїв розподілу фінансування видатків з різних бюджетів.

Розмежування видатків за ланками бюджетної системи має на меті забезпечення стабільного та об'єктивного порядку здійснення видатків на забезпечення бюджетними послугами, підвищення відповідальності за своєчасність та якість їх надання. Ситуацію, яка існувала до прийняття Бюджетного кодексу України, коли з державного бюджету утримувались дитячі садки, а з місцевих бюджетів фінансувалися органи податкової адміністрації, суди та інші установи, що мають утримуватися державою, не можна вважати оптимальною і відповідальною. Такий порядок не відповідав принципам місцевого самоврядування та не сприяв ефективному витрачання коштів. Обласні, міські, районні, сільські та селищні бюджети повинні мати чітко визначені види видатків та необхідні ресурси для їх здійснення<sup>3</sup>.

Повноваження та функції держави, які згідно із законодавством України передаються на виконання органам Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, називаються делегованими державними повноваженнями і деталізуються в статтях 25–38, 44, 64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статтях 13–14 та 17–29 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Видатки, пов'язані з фінансуванням повноважень та функцій на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» називаються власними повноваженнями органів місцевого самоврядування. Виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування може передаватися від одних органів місцевого самоврядування іншим за відповідним рішенням цих органів. Види видатків на здійснення цих повноважень передбачені п.п. 2,3 ст. 82 Бюджетного кодексу України.

У відповідності з п.2 ст. 83 Бюджетного кодексу України, яка регламентує джерела здійснення видатків бюджетів: видатки, визначені пунктами 2 і 3 статті 82 Кодексу, здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі трансфертів з Державного бюджету України.

Згідно з ч. 7 ст. 64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» видатки місцевих бюджетів поділяються на два види:

- а) видатки, пов'язані з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади;
- б) видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування.

Критерії розподілу фінансування видатків з різних бюджетів, які визначені у ст. 86 Бюджетного кодексу України є не досить чіткими, а саме розмежування видатків не дає точної відповіді, які з них забезпечують необхідне першочергове надання суспільних послуг, гарантованих державою, розташованих найближче до споживачів, а які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України.

Згідно ст. 86 Бюджетного кодексу України розмежування видів видатків, визначених пунктами 2 і 3 статті 82 Кодексу, між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв види видатків поділяються на такі 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;

2) друга група – видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України;

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.

Видатки першої групи здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Видатки другої групи здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів. Видатки третьої групи здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів. З бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп.

Розмежування видатків між бюджетами може бути чітким і систематичним, якщо воно проводиться на основі єдиних принципів та правильно обраних критеріїв щодо визначення доцільності віднесення тих чи інших видатків до певного бюджету. При цьому обрані принципи та критерії мають застосовуватися до всіх видів видатків при вирішенні питання щодо віднесення їх до того чи іншого бюджету.

Одним із основних принципів та критеріїв розмежування видатків є принцип субсидіарності, який також покладено в основу побудови бюджетної системи України. Згідно з цим принципом, надавачі будь-яких соціальних послуг мають бути максимально наближеними до безпосереднього споживача цих послуг, якщо це не знижує ефективності управління такими видатками і не веде до необґрунтованого збільшення вартості надання таких послуг.

Ще одним критерієм віднесення видатків до певного бюджету є критерій повноти надання соціальної послуги. Якщо певна соціальна послуга може бути надана органами місцевого самоврядування як міста, так і району, то необхідно віддати повноваження на надання такої послуги тим органам, які можуть надавати її самостійно у найбільш повному обсязі, і відповідно віднести до бюджету цього органу видатки на її фінансування.

Найближчими до споживачів соціальних послуг є органи місцевого самоврядування, які створені територіальними громадами села, селища, міста та їх об'єднань. Тому здійснення видатків на виконання соціальних послуг, що вимага-

ють найбільшого наближення до безпосередніх споживачів, визначено як видатки першої групи та віднесено до бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань<sup>4</sup>.

Вважаємо, що функції таких підрозділів міліції, як Патрульно-постова служба, Дорожньо-патрульна служба, служба дільничних інспекторів за своєю сутністю є найбільш наближеними до громадян і територіальних громад. Виходячи з логіки даного судження, названі служби доцільно фінансувати саме з місцевих бюджетів. У 2008 році в Україні остаточно ліквідовано місцеву міліцію, яка як інститут не встигла сформуватися. Проте, сучасний незадовільний стан фінансування органів внутрішніх справ, а також зарубіжний досвід діяльності муніципальної поліції яскраво засвідчує про актуальність і необхідність повернення до цього питання. Вважаємо, що проблеми формування місцевої міліції у першу чергу були і залишаються пов'язаними саме з її фінансуванням.

Як зазначає О.А. Кузьменко, залишається не в повному обсязі конкретизованим, які з видатків забезпечують першочергове надання суспільних послуг, гарантованих державою, розташованих найближче до споживачів, а які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України. Відмінність між цими групами видатків може трактуватися неоднозначно, оскільки обидва види видатків передбачають фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання гарантованих державою соціальних послуг. При чому відсутність правової конкретизації визначення змісту ключових в осмисленні сутності критеріїв словосполучень – «необхідне першочергове», «надання основних», «гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян», «фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах», – гальмує однозначне тлумачення ст. 86 Кодексу. У зв'язку з цим вважаємо доцільним розробити спеціальний нормативно-правовий акт, який повинен регламентувати методику визначення (розмежування) першочергового, основного і не основного видів надання соціальних послуг.

Неоднозначно можна зрозуміти, яким чином, фінансується місцева міліція, і що буде критерієм розмежування її першочергових, основних і не основних послуг у відповідності зі ст.ст. 88–90 Бюджетного кодексу України (які доповнені згідно з Законом України № 1577-ІУ від 04.03.2004 р.). Усі названі статті передбачають серед напрямів видатків – фінансування місцевої міліції, при чому без будь-якого роз'яснення відмінностей у фінансуванні з бюджетів, наприклад, сіл, міст районного значення, міст обласного значення і Автономної Республіки Крим. Цей приклад також аргументує необхідність доопрацювання ст. 86 Бюджетного кодексу України з метою конкретизації критеріїв розмежування видів видатків між бюджетами.

У чинному правовому полі й досі відсутнє чітке законодавче закріплення функціональних повноважень за різними органами місцевого самоврядування. Це негативно впливає на стан бюджетного законодавства, у зв'язку з чим необхідно функціональні повноваження, закріплені за різними органами місцевого самоврядування, чітко визначити у законодавстві. Тобто, бюджетно-правове регулювання є похідним і якісно залежить від стану законодавства про органи місцевого самоврядування, в першу чергу від доопрацювання Закону України «Про місцеве самоврядування». Лише за умови внесення змін і доповнень до законодавства про місцеве самоврядування можливе адекватне якісне системне правове регулювання бюджетних видатків відносно повноважень, закріплених за відповідним рівнем управління.

Доопрацювання законодавства про місцеве самоврядування необхідно здійснювати з урахуванням критеріїв: наближеності органів влади до споживачів суспільних послуг; гнучкості; максимального співпадіння територіальної юрисдикції органу влади, який реалізує видаткові повноваження, і зони споживання відповідних суспільних послуг; автономності субнаціональних органів управління у витраті коштів; ефективності використання коштів<sup>5</sup>.

Також актуальним постає питання про застосування «Формули розподілу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань» у сфері фінансування місцевої міліції. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині повноважень сільських, селищних та міських рад встановлено, що питання утворення, реорганізації або ліквідації місцевої міліції вирішуються виключно на пленарних засіданнях міських рад міст, де утворені органи внутрішніх справ. На пленарних засіданнях сільських, селищних та міських рад міст, де відсутні органи внутрішніх справ, вирішуються питання внесення на розгляд районної, обласної ради пропозицій про введення або скорочення посад працівників місцевої міліції, погодження призначення на посади і звільнення з посад начальників структурних підрозділів та дільничих інспекторів цієї міліції.

Враховуючи наведене, розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів на місцеву міліцію між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань, може стосуватися лише міст районного значення, якщо у ньому утворені органи внутрішніх справ.

У зв'язку з цим, пропонується встановити, що видатки на місцеву міліцію, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, в містах, де утворені органи внутрішніх справ, здійснюються з районних бюджетів, якщо інше не передбачено рішенням міської ради.

Вважаємо, що у контексті проблематики, що досліджується, необхідно внести зміни і доповнення до «Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами».

Отже, приходимо до висновку, що у зазначену Формулу необхідно внести пункт про розрахунковий показник обсягу видатків на утримання підрозділів місцевої міліції, який складається з розрахункового показника видатків бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення і бюджетів районів на утримання підрозділів місцевої міліції обласного значення і бюджетів районів на утримання підрозділів місцевої міліції і визначається залежно від чисельності населення на початку року, що передує плановому, та розрахункового показника обсягу видатків бюджету АРК та обласних бюджетів, на утримання підрозділів місцевої міліції (патрульно-постової служби) і визначається залежно від її чисельності, яка склалася на початок року, що передує плановому.

1. Кузьменко О.А. Організаційно-правові проблеми застосування критеріїв розмежування видів видатків між бюджетами в Україні // Південноукраїнський правничий часопис. – 2007. – № 2. – С. 132. 2. Економічна енциклопедія. – К., 2001. – Т. 2. – С. 154. 3. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар. – К., 2002. – С. 172. 4. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / М.Я. Азаров, В.А. Копилов, Л.К. Воронова та ін. – К., 2006. – С. 319–320. 5. Кузьменко О.А. Цит. праця. – С. 133–134.