

• По-п'яте, — має бути істотно вдосконалена діяльність рейтингових агентств, оскільки в їх нинішньому стані вони піддаються спокусі високого оцінювання структур, що «розбухають» за рахунок спекулятивно отримуваних доходів, через що в програші опиняються суб'єкти, які діють у сфері реальної економіки, і «обділені» спекулятивними наростами.

• По-шосте, бажане створення міжнародних організацій, що забезпечують аналіз ціннісних аспектів функціонування окремих країн і багатодержавних співтовариств. Діяльність таких організацій забезпечила б поліпшення взаєморозуміння, а значить і взаємодії різних цивілізаційних світів, що запобігало б конфліктам. Так, не виключено, що наявність підходів, що враховують мен-тальність країн ісламу, могла б запобігти спалаху тероризму, а знання традицій африканських племен (на південь від Сахари) допомогло б уникнути того нав'язливого втручання в життя африканців, що, зруйнувавши багатовікову стабільність, спровокувало не лише невідому раніше масштабну корупцію, а й міжплемінні війни.

### **Література**

1. Бердяев Н. О рабстве и свободе человека. Опыт персоналистической метафизики. — М.: Республика, 1995. — 375 с.
  2. Делягин М. Мировой кризис. Общая теория глобализации. — М.: Инфра, 2003.
  3. Неклесса А. Конец цивилизации, или Конфликт истории // МЭИМО. — 1999. — № 3. — С. 36.
  4. Ротфельд А. Куда идет мир // Европа. — 2008. — № 1.
  5. Ослунд А. Десять лет спустя распада Союза. Преимущества радикальной реформы // Неприкосновенный запас. — 2001. — № 6.
  6. Хантингтон С. Кто мы? — М.: Транзиткнига, 2004.
- Статтю подано до редакції 23.06.10 р.

### **IV ФІНАНСИ ТА КРЕДИТ**

УДК 336.14:52

*А. Є. Буряченко*, канд. екон. наук, доцент,

ДВНЗ «Київський національний економічний університет  
імені Вадима Гетьмана»

### **ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОГО РОЗМЕЖУВАННЯ**

**АНОТАЦІЯ.** У статті досліджено існуючі правові засади бюджетного розмежування в Україні, зокрема, його фінансова складова. Автор пропонує шляхи поетапного вдосконалення процесу розмежування бюджетних повноважень, обґрунтовує необхідність законодавчого закріплення власних та спільних фінансових зобов'язань органів місцевої влади.

**КЛЮЧОВІ СЛОВА:** фінансові функції влади, органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети, спільні фінансові видаткові зобов'язання, обов'язкові та добровільні (факультативні) компетенції.

**АННОТАЦИЯ.** В статье изучаются существующие правовые основы бюджетного размежевания в Украине, в частности, его финансовая составляющая. Автор предлагает пути поэтапного усовершенствования процесса размежевания бюджетных полномочий; обосновывает необходимость законодательного закрепления собственных и совместных финансовых обязательств местных органов власти.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** финансовые функции власти, органы местного самоуправления, местные бюджеты, совместные финансовые расходные обязательства, обязательные и добровольные (факультативные) компетенции.

**ANNOTATION.** The article analyses the existing legal base of budget competences separation, in particular the financial part of it. The author proposes the directions of budget competences separation gradual improvement; substantiates the necessity of legal settlement of the local authorities' in-house and common financial obligations.

**KEY WORDS:** financial functions of an authority, local authorities, local budgets, common financial cost obligations, mandatory and non-mandatory (optional) competences.

Роль держави в країні залежить від її економічної системи. Різне тлумачення природи держави та її ролі зумовлює значні відмінності в організації економічних систем різних країн. У сучасному світі існує кілька видів економічних систем, які характеризуються різною роллю держави в економічному житті, різною організацією бюджетних систем. Виходячи з ролі держави та організації державних та місцевих фінансів по-різному організуються і система міжбюджетних відносин.

Роль держави в економічній системі реалізується, як відомо, через її функції. У різних економічних системах держава виконує неоднакові економічні й політичні функції. Головними економічними функціями сучасної розвинутої держави є реалізація та узгодження суспільних інтересів. В ідеалі держава має сприяти виробленню компромісних позицій усіх суспільних верств для забезпечення найважливішої мети — соціальної рівноваги в суспільстві.

Основна функція держави в соціально-економічній сфері — надання громадських послуг. У сучасних соціально-економічних системах послуги можуть надаватися органами державної влади, органами місцевого самоврядування, приватним сектором економіки та громадськими організаціями. У цивілізованій державі чітко розмежовані функції центральних і місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо надання послуг. Існують також послуги, частина яких надається державою та органами місцевого самоврядування, частина — приватним сектором економіки. Такі послуги називають псевдосуспільними. Вони можуть надаватися на засадах ринкового саморегулювання, проте вигода від них нестійка. Тому ринкова система не виробляє їх у достатній кількості. Це, зокрема, послуги транспортної системи, послуги з прокладання та обслуговування автомагістралей і доріг, охорони порядку і пожежної охорони, послуги бібліотек, музеїв, театрів тощо.

З реалізацією функцій держави, з організацією державної влади та місцевого самоврядування у країні, з розподілом між ними компетенцій і сфер відповідальності тісно пов'язана організація державних фінансів, значення яких істотно зростає з розширенням впливу держави та органів місцевого самоврядування на економічне життя.

Питання бюджетного розмежування досить всебічно розглядали в своїх наукових працях вітчизняні та зарубіжні

автори [13—19]. Вони досить глибоко аналізують сьгоднішній стан розподілу доходів та видатків між усіма рівнями бюджетної системи. Утім проблеми законодавчого закріплення бюджетних повноважень приділяється, на наш погляд, недостатньо уваги. Тому розв'язанню цього завдання і присвячено дану статтю.

Зазначимо, що в розвинутих країнах сьогодні функціонують не суто ринкові економічні системи, а соціально орієнтовані ринкові економічні системи. Усі сучасні економічні системи — це системи змішаного типу. У змішаній економічній системі домінують не індивідуальні, а суспільні інтереси, які спираються на політичний процес, а не на економічні розрахунки, що здійснюються виходячи з особистої вигоди. У змішаній економічній системі, побудови якої прагне й Україна, зростає роль держави в реалізації принципу соціальної справедливості, адже держава повинна брати на себе зобов'язання з виконання низки програм щодо соціального захисту населення.

Варто наголосити, що в країнах зі змішаною економічною системою обов'язково визнається інститут місцевого самоврядування. У таких країнах розмежовано економічні функції центральних та місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування різних рівнів. Основними функціями місцевих органів влади у демократичних ринкових системах є захист від зловживань центральної влади, забезпечення участі населення у виробленні владних рішень, ефективне надання громадських послуг. У країнах зі змішаною економічною системою держава й органи місцевого самоврядування надають населенню державні та громадські послуги. Частина послуг у таких країнах може надаватися приватним сектором економіки і громадськими організаціями.

Що стосується країн з перехідною економікою, то значна частина послуг, таких як освіта, охорона здоров'я, житлове будівництво, експлуатація та будівництво доріг, у них забезпечувалася державними підприємствами. Проте, будучи приватизованими, ці підприємства на сьогодні не можуть ефективно надавати послуги всім верствам населення і залишатися при цьому конкурентоспроможними. Тому надання цих послуг має стати одним із пріоритетів органів місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування визнається і гарантується Конституцією України [1], а його принципи закріплено в Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7], «Про

статус депутатів місцевих рад» [11], «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [5], «Про місцеві державні адміністрації» [8], «Про столицю України — місто-герой Київ» [12] та ін. Останнім часом було прийнято низку законодавчих актів, що посилюють правову основу здійснення демократії на місцевому рівні. Серед них Закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [10], «Про органи самоорганізації населення» [9], «Про генеральну схему планування території України» [6], Бюджетний [2], Земельний [3] та Цивільний кодекси [4] України. Загалом, нині в Україні налічується понад три тисячі нормативних актів, у яких згадується термін «місцеве самоврядування», і майже 700 законів безпосередньо пов'язаних із цією сферою. Утім для дальшого стійкого розвитку місцевих фінансових відносин існує потреба внесення змін до існуючого законодавства та прийняття нових законодавчих актів.

Маємо визнати, що на даний час сьогодні місцеві бюджети залишаються недостатньо прозорими, немає цілісної системи моніторингу стану і якості керування фінансами, результати якого були б доступні не тільки органам влади і керування різних рівнів, але й населенню, інвесторам і кредиторам. Таке становище призводить до неефективного використання бюджетних ресурсів, скорочення обсягу і якості бюджетних послуг, деградації суспільного сектору, підриву передумов для стійкого економічного зростання, створення перешкод для проведення структурних реформ, перекручування засад рівної конкуренції, погіршення підприємницького та інвестиційного клімату, дальшого посилення міжрегіональних диспропорцій, підвищення соціальної і політичної напруженості.

Економічні чинники України, як і кожної країни, унікальні, і завдання держави — урахувати інтереси населення і підприємницьких структур. З огляду на це магістральним напрямом діяльності держави і, відповідно, державних витрат є створення відповідної інфраструктури і пом'якшення умов господарювання.

Зауважимо, що місцеві бюджети формуються у прив'язці до наявних об'єктів, а недовиконання певних функцій закріплює диференціацію регіонів, яка склалася історично, за рівнем видатків місцевих бюджетів. За умов потенційно низьких доходів місцевих бюджетів від податків, зборів та інших обов'язкових

платежів особливого значення набуває чітке відстежування мінімально доцільних витрат. Оскільки в будь-якому разі збільшення видатків бюджету і кількість ланок, які пов'язують надавача коштів і кінцевого їх одержувача, підвищуватимуть витрати на управління цією системою, то визначення видатків, які будуть фінансуватися з бюджету, а які — населенням, особливо важливе.

Досліджуючи науково-методологічні засади розмежування доходів і видатків між державним і місцевими бюджетами, можна виділити чотири підходи щодо їх визначення. Перший підхід передбачає здійснення розподілу повноважень і, відповідно, видаткових зобов'язань за принципом закріплення видатків за тим самим рівнем влади від низу до верху. Другий — стандартизацію мінімальних соціальних послуг. Третій підхід відображає залежність кількісних пропорцій розподілу доходів між різними рівнями бюджетної системи від розмежування функцій, компетенцій і завдань органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері надання державних та громадських послуг. Четвертий ґрунтується на заінтересованості в розвитку підприємництва на відповідній території.

Завдання та повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування можуть бути поділені згідно з певними вимогами, які можна звести до такого:

1) надання послуг має здійснюватися тим рівнем влади, на якому ці послуги потребуватимуть мінімальних бюджетних витрат;

2) масштаби державних та громадських послуг мають відповідати територіальному попиту на них і враховувати територіальний рівень інтересів і суспільних потреб споживачів бюджетних послуг, при цьому обсяги цих послуг мають відповідати джерелам їх фінансування і функціональній здатності рівня влади, який їх надає;

3) міра відповідальності відповідного рівня влади за надання державних і громадських послуг залежить від класифікації повноважень на обов'язкові, делеговані та добровільні (факультативні).

Розмежування повноважень доцільно здійснити в кілька етапів. На першому етапі необхідно скласти перелік основних суспільних благ і, відповідно, видаткових зобов'язань усіх органів влади. З метою оптимального розмежування повноважень органів місцевого самоврядування сферу діяльності

та коло завдань органів місцевого самоврядування необхідно розподілити на обов'язкові та добровільні (факультативні) повноваження. До обов'язкових повноважень доцільно віднести: 1) охорону здоров'я; 2) освіту та культуру в частині, що не стосується національних та державних закладів; 3) служби соціального забезпечення; 4) житлове та комунальне господарство; 5) місцеве планування та будівництво; 6) комунальний транспорт; 7) деякі питання щодо здійснення заходів з охорони навколишнього середовища; 8) службу рятування у надзвичайних ситуаціях; 9) повноваження, делеговані вищим рівнем влади.

Добровільні (факультативні) повноваження мають стосуватися: 1) місцевих програм соціального розвитку та стимулювання; 2) місцевої міліції та громадського порядку; 3) програм розвитку підприємництва на відповідній території тощо

У межах обов'язкових повноважень органи самоврядування повинні діяти відповідно до законодавства, яке має зафіксувати мінімально допустимий стандарт соціального обслуговування та послуг на одного мешканця громади. Саме на основі таких мінімальних стандартів згодом доцільно розраховувати мінімальні обсяги фінансових ресурсів, необхідних для виконання завдань органів влади, і, відповідно, надходжень до місцевого бюджету. Державний нагляд за діяльністю органів самоврядування має здійснюватись у сфері обов'язкових повноважень, а у сфері добровільних (факультативних) повноважень контроль повинні здійснювати структури самоорганізації населення. На наше переконання, саме добровільні повноваження можуть стимулювати місцевий розвиток.

На другому етапі розмежування повноважень доцільно закріпити надання суспільних благ та послуг за різними рівнями влади відповідно до адміністративно-територіального устрою країни з урахуванням критеріїв географічного розташування, промислових та економічних зв'язків, що вже склалися, вільного доступу до суспільних благ, кількості населення, площі територіальної громади, щільності її заселення тощо. Здійснювати розподіл видаткових зобов'язань між державним та місцевими бюджетами варто за принципом закріплення видатків і функціональних повноважень за тим самим рівнем влади, що підвищить відповідальність усіх рівнів влади за

надання конкретних суспільних благ і сприятиме ефективному використанню бюджетних ресурсів.

На третьому етапі має сенс перерозподілити об'єкти загальнодержавної та комунальної власності відповідно до розмежованих повноважень органів влади. Потрібно остаточно передати об'єкти соціальної сфери підприємств у відання місцевих органів влади відповідно до розподілених повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Вважаємо, що розподіл повноважень доцільно здійснювати від низу до верху, тобто спочатку визначити повноваження локальних органів місцевого самоврядування, а вже потім — виключну компетенцію центральних органів влади. Так, до повноважень органів місцевого самоврядування доцільно віднести надання послуг, які мають суто локальний характер, та здійснення спільних програм органів місцевого самоврядування всіх рівнів. Повноваження центральних органів влади мають відбивати загальнонаціональні пріоритети та інтереси.

Отже, на підставі викладеного до видаткових зобов'язань органів місцевого самоврядування можна віднести, наприклад: 1) дошкільну та початкову освіту; 2) первинну медико-санітарну допомогу; 3) догляд за самотніми громадянами похилого віку; 4) догляд за інвалідами або допомогу їхнім родинам; 5) утилізацію сміття; 6) прибирання та освітлення вулиць; 7) підтримування порядку на кладовищах; 8) ритуальні послуги; 9) житлово-комунальне господарство; 10) утримання місцевих доріг; 11) послуги місцевого транспорту; 12) послуги місцевих закладів культури; 13) утримання місцевої міліції тощо.

Функції територіальних громад у сфері надання державних і громадських послуг треба визначати диференційовано з урахуванням фінансового потенціалу, площі територіальної громади, щільності заселення. Згодом можна встановити обсяг фінансових ресурсів, достатніх для забезпечення повноцінної діяльності органів місцевого самоврядування і передбачити оптимальні джерела їх мобілізації.

До спільних видаткових зобов'язань органів місцевого самоврядування можна віднести: 1) середню і середню спеціальну освіту; 2) послуги спеціалізованих закладів охорони здоров'я; 3) окремі види соціального забезпечення; 4) спеціалізовані програми соціального захисту; 5) утримання та будівництво доріг регіонального значення; 6) здійснення



спільних програм у галузі громадського транспорту; 7) утримання спільних об'єктів громадського призначення; 8) заходи з охорони навколишнього середовища; 9) заходи з протипаводкової та протипожежної охорони; 10) розробку спільних програм розвитку регіонів.

У законодавстві вкрай потрібно також подати перелік повноважень, які можуть бути делеговані між державним та місцевими рівнями або передані до спільних видаткових зобов'язань органів місцевого самоврядування.

Підбиваючи підсумок, зазначимо, що правова регламентація бюджетного розмежування потребує переосмислення та перегляду всіх законодавчих актів, які встановлюють компетенцію органів місцевого самоврядування, центральних і місцевих органів виконавчої влади, з метою уникнення дублювання в розмежуванні компетенції між усіма рівнями влади. Це дасть можливість чітко окреслити функції, повноваження та сфери відповідальності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, а отже, їхні видаткові зобов'язання. Крім того, це дозволить перевести місцеві бюджети на власну дохідну базу з метою формування економічно і фінансово самодостатніх органів місцевого самоврядування, здатних надати передбачені законом державні і громадські послуги.

### **Література**

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 37—38. — Ст. 189.
3. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3—4. — Ст. 2.
4. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40—44. — Ст. 356.
5. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 3—4. — Ст. 15.

6. Закон України «Про генеральну схему планування території України» // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 30. — Ст.204.
7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
8. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // Відомості Верховної Ради. — 1999. — № 20—21. — Ст.190.
9. Закон України «Про органи самоорганізації населення» // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 48. — Ст. 254.
10. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» // Відомості Верховної Ради. — 2001. — № 33. — Ст. 175.
11. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 40. — Ст. 290.
12. Закон України «Про столицю України — місто-герой Київ» // Відомості Верховної Ради. — 1999. — № 11. — Ст. 79.
13. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. / Редкол.: М. Я. Азаров (голова) та ін. Т. 2: Соціальна спрямованість бюджетної політики. — К.: НДФІ, 2004. — 376 с.
14. *Воронкова В. Г.* Муніципальний менеджмент: Навчальний посібник. — К.: ВД «Професіонал», 2004. — 256 с.
15. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи / М. О. Пухтинський, П. Т. Павленчик, В. М. Князев. — К.: Логос, 2002. — 212 с.
16. *Руденко І. В.* Методологічні підходи до розподілу фінансових ресурсів між бюджетами в контексті проведення реформи адміністративно-територіального устрою // Актуальні проблеми економіки. — 2005. — № 7 (49). — С. 63 — 70.
17. Складання, розгляд та затвердження місцевих бюджетів на основі положень Бюджетного кодексу України: Навчальний посібник. / С. І. Мельник, І. Ф. Щербина, Дж. Хансен, В. М. Терес, С. Лідс та ін. — К.: Міленіум, 2002. — 276 с.
18. *Скрипник А. В., Беляєв В. В.* Трансферти, субсидії та питання оптимальності розподілу коштів між державним і місцевими бюджетами на прикладі формування бюджету АР Крим // Фінансовий контроль. — 2004. — № 2(19). — С. 39—44.
19. *Черкасов А. И.* Сравнительное местное самоуправление: теория и практика. — М.: Изд. Группа «ФОРУМ — ИНФРА — М», 1998. — 160 с.

Статтю подано до редакції 09.06.10 р.

УДК 336.71