

І. П. УСТИНОВА

Ірина Петрівна Устинова, кандидат юридичних наук, доцент, доцент Національного авіаційного університету

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВОГО ЗМІСТУ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Україна сьогодні проходить складний, але історично обумовлений процес реформування державного апарату та механізму його адміністрування. Знаковою подією цьому стала рафікація Україною 16 вересня 2014 р. Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Серед пріоритетних напрямів реформи, що сприятимуть реалізації Угоди про асоціацію України та ЄС, безумовно, є децентралізація державного управління. Відомо, що децентралізація влади є невід'ємною часткою існування демократичного суспільства. Децентралізація зумовлена прагненням України до підвищення рівня забезпечення та надання державних стандартів та послуг, усунення економічної нестабільності, прискорення соціального та економічного розвитку держави. З урахуванням цього, важливим висновком, над яким сконцентрувалися науковці та практики, є той, чи дадуть економічні та суспільні позитивні результати численні децентралізаційні зміни в законодавстві. На цьому шляху слід дослідити економічні та фінансово-правові аспекти (зокрема, перспективи та наслідки) процесу децентралізації в Україні, ґрунтуючись передусім на результатах аналізу процедур законодавчого здійснення й правового регулювання вітчизняним законодавцем фінансової децентралізації, а також з урахуванням зарубіжного (європейського) досвіду.

Отже, завданням у цій роботі є виявлення на основі результатів аналізу чинних теорій та проблем правового забезпечення проведення процесу фінансової децентралізації в Україні, а також формулювання деяких висновків щодо основних тенденцій реформаторських змін у публічному адмініструванні.

При управлінні державними фінансами постійно серед науковців (і не лише українських) постійно точаться дискусії про те, що краще: бюджетна централізація чи децентралізація. Відповіді покликана дати теорія фіскального федералізму. Фіскальний федералізм є одним з головних об'єктів дослідження економіки державного сектору та відображає складну схему взаємовідносин між бюджетами різних рівнів¹, а значить для юристів слід створити прозору і добре врегульовану процедуру управління та регулювання цих процесів. Взаємозв'язок між рівнем фіскальної децентралізації та економічним зростанням вчені різних країн активно досліджують ще із середини 70-х років.

Традиційна теорія фіскального федералізму дає рекомендації для закріплення за різними рівнями державної влади певних функцій та необхідних для їх виконання фіскальних інструментів. Наріжним каменем теорії бюджетного федералізму є теорія про децентралізацію: якщо децентралізація не впливає на рівень витрат, то прийняття рішень щодо локального суспільного блага або ефективніше за централізацію, або принаймні не поступається їй з погляду ефективності. Централізація та пов'язана з нею стандартизація дуже часто дають змогу не тільки зменшити адміністративні витрати, а й зробити дешевшим безпосередньо виробництво одиниці суспільного блага², що є метою будь-якого господарюючого суб'єкта.

Критичний аналіз визначення поняття «децентралізація» у працях багатьох учених-економістів та юристів доводить, що децентралізацією є комплекс явищ, складові якого різні науковці визначають неоднаково. Але, незважаючи на різні погляди щодо визначення поняття децентралізації, основоположним є визначення її у світлі взаємозв'язків між центральним та місцевими урядами про їх різні повноваження (податкові, політичні, адміністративні тощо), що його дає американський вчений Міхаель Белл. Децентралізація, за Беллом, – це спосіб виміру величини переходу національної економіки від адміністративно-командної до ринкової³. Під бюджетною децентралізацією слід розуміти будь-які види мобілізації фінансових ресурсів у бюджетах органів місцевого самоврядування.

Бюджетна децентралізація – перенесення надходження доходів та здійснення витрат грошових коштів на більш низький рівень уряду при збереженні фінансової відповідальності. Зазвичай, цей процес називається бюджетний федералізм, але це поняття може стосуватись як унітарних, федеративних, так і конфедеративних урядів. Бюджетний федералізм також характеризується «вертикальним дисбалансом», де центральний уряд виділяє або занадто багато або занадто мало коштів для фінансування органів місцевого самоврядування. Це також може бути способом збільшення контролю центрального уряду за більш низькими рівнями, якщо вони не пов'язані між собою іншими видами відповідальності за повноваження⁴. Бюджетна децентралізація може бути досягнута шляхом врегулювання системи справляння зборів, встановлення місцевих податків на власність та податків з договорів купівлі-продажу, шляхом отримання міжбюджетних трансфертів з центрального уряду, грантів чи місцевих позик. Передача коштів може бути як з подальшим обов'язком звітувати про їх витрачання, так і без нього.

Бюджетну децентралізацію класифікують за ознакою типології відносно певної моделі економіки: делегування, деволуція та децентралізація. Положення про делегування повноважень органів державної влади

органам місцевого самоврядування передбачає передачу деяких повноважень для виконання місцевій владі від імені центральної влади, при чому фінансування завдань, що виконуються в межах делегованих повноважень, забезпечуються державою шляхом виділення трансфертів. Делегування має місце за будь-якого стану розвитку економіки країни, але переважає в державах з адміністративно-командною моделлю економіки, де високий рівень зосередження фінансових ресурсів саме в державному бюджеті, і, крім того, передбачає відсутність бюджетного самофінансування органів місцевого самоврядування та оприлюднення звіту про виконання їх бюджету при фінансуванні делегованих повноважень. Деволюція – це проміжна ланка від централізації до децентралізації, характерна для перехідного періоду, коли органи місцевого самоврядування фінансують і відповідають за надання певних державних послуг у межах такого фінансування з державного бюджету⁵. Як правило, це стосується задоволення соціальних потреб. Якщо ґрунтовно проаналізувати чинну ситуацію, то можна сказати, що в Україні саме цей період, тому що соціальні виплати покладені на місцеві бюджети, а доходи від міських податках (податки на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств, мита), відповідно до ст. 29 БКУ⁶.

Деволюція в різних країнах триває по-різному довго, залежно від економічного розвитку, політичних та культурних уподобань тієї чи іншої країни. Але результатом проведення політики деволюції є централізація або децентралізація фінансових ресурсів у центральному чи в місцевих бюджетах. Сьогодні чуємо багато наукових думок Європейських вчених, про необхідність таких дій, але вони носять спірний дискусійний характер⁷.

І власне децентралізація передбачає зосередження фінансових ресурсів на рівні органів місцевого самоврядування для фінансування ними (органами) делегованих повноважень. Крім того, в регіонах мають бути створені спеціальні служби чи органи, де до прийняття урядових рішень залучаються громадяни. В Україні таку компетенцію мають представницькі органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та обраний сільський, селищний або міський голова. В економічно розвинутих країнах, крім представницьких органів, широко розвинута структура непартійних організацій, які беруть активну участь в управлінні певною територією та можуть впливати на прийняття чи скасування певних рішень представницьких органів шляхом опитування громадян, акцій протесту, демонстрацій, мітингів, тощо. Як відомо, децентралізація властива для країн з розвинутою ринковою економікою⁸. Складно сказати такі слова про Україну. Враховуючи такі теоретичні та практичні спостереження, можна говорити про процес децентралізації в Україні не в чистому вигляді, а якимось частково, гібридно. Ті повноваження, що покладено на місцеві органи влади повністю не можуть бути профінансовані ними, законодавець це усвідомлює, призначаючи велику кількість міжбюджетних трансфертів (глава 16 БКУ)⁹.

Проводячи політику фіскальної децентралізації або централізації, слід брати до уваги численні чинники економічного розвитку, серед яких не останню роль відіграють особливості державної політичної системи та історично сформованих взаємовідносин між її різними ланками. Зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування – актуальне завдання політики децентралізації державних фінансів України¹⁰. Самоврядні ланки економіки повинні мати нормальні умови для господарської діяльності та бути зацікавленими в ефективному використанні усіх видів ресурсів, а місцеві влади – у стабільному економічному зростанні. Місцеві ради в контексті нової політики децентралізації, а точніше – деволюції, мають самостійно визначати напрями використання коштів своїх бюджетів¹¹. Недоліком є те, що законодавство хоча і встановлює конкретний перелік витрат, які повинні фінансуватися з місцевих бюджетів, але неможливо визначити, наскільки закріплені за місцевими бюджетами доходи забезпечують потреби і в яких розмірах. Це питання потребує подальшого більш ретельного юридичного оформлення, що підведе українського законодавця до більшої прозорості та зрозумілості при забезпеченні діяльності органів місцевого самоврядування, а значить буде сприяти розвитку інституту громадського фінансового контролю на місцях як елементу демократії в суспільстві.

Аналізуючи фінансову політику України за останні 20 років, не можна не помітити її спрямування до бюджетної децентралізації¹² (тобто концентрація в центрі питомої ваги фінансових ресурсів, а значить і повноважень). Це закріплено в Конституції України та при підписанні Європейської хартії про місцеве самоврядування.

У такій ситуації передбачається, що держава повинна бути гарантом соціально-економічної стабільності, і може захистити громаду від неефективного використання місцевих ресурсів та перевищення влади на місцях. Це стосується і України. Слід зазначити, що український законодавець доволі вдало й швидко розпочав цей процес. Так, за розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. та проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» було винесено на обговорення Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹³. У даному документі виокремились найгостріші проблеми, що хвилюють громаду та керівників органів місцевого самоврядування. Вони стосуються управлінських питань, у тому числі, у сфері бюджету. Зокрема, це такі:

- наповнення місцевих бюджетів. Вони є самостійними, тобто вони не включаються до Державного бюджету України і в випадку нестачі коштів з останнього за міжбюджетним регулюванням спрямовувались міжбюджетні трансферти у вигляді дотацій вирівнювання, яка визначалася місцевим бюджетам за формульною методикою;

- зростання повноважень громади може відбуватися з урахуванням можливості для ресурсного наповнення місцевого бюджету. При цьому у громад немає первинних фінансових засобів для запуску певних проектів та програм;

- відсутнє чітке визначення рівня субсидіарності, в результаті чого виникають проблеми на рівні громад, районних та обласних рад, які будуть боротися за власну самостійність та можливість управляти за рахунок виділення додаткового фінансування, та інші¹⁴.

Автор вважає, що такий перелік потенційних неврегульованих проблеми розподілу повноважень і фінансів може привести до федералізації країни, а це вже історично не обумовлений шлях розвитку української держави і не є бажанням громад і населення України.

За оцінками вчених та експертів при залишенні на місцях від 60 до 80 % фінансових ресурсів можна говорити про реальну децентралізацію влади. Передбачено, що на першому етапі вирішення комунальних проблем, фінансування медицини, освіти, соціальних питань, які ляжуть важким тягарем на громади, райони та області, необхідно проводити через державні освітні, комунальні, медичні субвенції, тобто адресні трансферти з конкретною метою витрачання коштів¹⁵. Слід підтримати застереження великої кількості фахівців, що децентралізація бюджетного процесу може призвести до розбалансування всієї бюджетної системи в країні. Тому на 2015 р. у регіонах залишено 60 % податків проти 30 %, які залишались раніше.

Водночас відмітимо, що в ході проведення поетапного процесу фінансової децентралізації у 2014–2015 рр. були внесені відповідні зміни до Бюджетного кодексу України. У результаті чого обсяг фінансових ресурсів місцевих бюджетів у 2015 р. порівняно з 2014 р. збільшився на 34 млрд грн (на 14,7 %), й на 22 % зменшилася кількість дотаційних місцевих бюджетів¹⁶. Останні законодавчі бюджетні зміни дають змогу зміцнити матеріальну та фінансову основи місцевого самоврядування та надати місцевим бюджетам бюджетну автономію та фінансову самостійність, встановлюють новий механізм бюджетного вирівнювання. Позитивним є те, що законодавець спрощує процедуру надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій, посилює відповідальність галузевих міністерств за реалізацію державної політики у відповідній галузі та ефективність використання бюджетних коштів, удосконалює казначейське обслуговування бюджетних коштів та надає можливість місцевим бюджетам переходу на банківську форму обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ.

Не можна не підтримати те, що децентралізація є однією з форм розвитку демократії, що дає змогу збереження єдності держави та її інститутів розширити місцеве самоврядування, активізувати населення для забезпечення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави й платників податків на утримання держапарату¹⁷.

На переконання автора, правильним кроком українського законодавця стало прийняття законів «Про добровільне об'єднання територіальних громад»¹⁸ та «Про засади державної регіональної політики»¹⁹. Ці акти покликані подолати проблему обмеженості у своїх можливостях місцевих територіальних утворень й позитивно сприятимуть здійсненню планування інфраструктурних проектів на місцевому рівні.

Не є новим, й водночас схвальним те, що нову модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин українськими експертами було розроблено з урахуванням досвіду зарубіжних країн. Зокрема, були досліджені позитивні здобутки бюджетних реформ у Польщі та Німеччині щодо фінансового забезпечення соціально-культурної сфери, побудови трансфертної політики, організації міжбюджетних відносин та механізмів бюджетного вирівнювання.

Існують досить тривожні висновки експертів та науковців Польщі та Словаччини, щодо стану місцевих фінансів у цих в країнах. Висловлюються думки про те, що при децентралізаційній системі управління фінансами слід запроваджувати централізаційні складові²⁰.

Український законодавець достатньо повно використав успішний досвід східноєвропейських країн, тому подальше просування України до європейської спільноти слід проводити за умови завершення конституційної реформи на рівні територіальної організації влади, проведення у відповідності до Європейської хартії місцевого самоврядування перетворень владних відносин у державі на основі принципів субсидіарності та децентралізації.

Викладене дає підстави стверджувати, що в Україні процес фіскальної децентралізації відбувається досить активно, послідовно, при достатньому забезпеченні нормативної законодавчої розробки цього процесу, що загалом є позитивним кроком України в історичному розвитку, як місцевості, так і держави. Водночас, слід зауважити, що правове регулювання фінансової діяльності органів місцевого самоврядування в умовах змін міжбюджетних відносин у подальшому потребує розвитку й дослідження, з урахуванням існуючого досвіду Європейських країн, з метою покращення чіткого фінансового правового механізму контролю за державними та місцевими фінансами та всієї фінансової системи України.

¹ Мацук З. А. Фіскальний федералізм як децентралізована модель формування бюджетного регулювання в Україні / З. А. Мацук // Фінанси, облік і аудит. – 2014. – Вип. 1. – С. 81–94. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Foa_2014_1_9.pdf

² Intergovernmental Fiscal Relations, Decentralization and Subnational Economies project, World Bank website, accessed February 9, 2013.

³ Тірк У. Фіскальна децентралізація в Україні / У. Тірк. – Режим доступу: www.c-e-d.info/img/pdf/Utt_125_134_ukr.pdf

⁴ Intergovernmental Fiscal Relations, Decentralization and Subnational Economies project, World Bank website, accessed February 9, 2013.)

⁵ Мацук З. А. Вказана праця.

⁶ Бюджетний кодекс України / Верховна Рада України // Закон № 2456-VI від 13.03.2015 р.

⁷ Долженко І. І. Розвиток бюджетної децентралізації місцевого самоврядування в Україні / І. І. Долженко // Науковий огляд. 0434–2014. – Т. 6, № 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://naukajournal.org/index.php/naukajournal/article/view/227/361>

⁸ Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н. О. Бикадорова // Економічний вісник Донбасу [Текст]. – 2010. – № 2 (20). – С. 145–151.

⁹ Бюджетний кодекс України / Верховна Рада України // Закон № 2456-VI від 13.03.2015 р.

¹⁰ Перощук З. І. Деякі правові питання бюджетів та їх складових елементів в умовах бюджетної децентралізації / З. І. Перощук // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція». – 2014. – № 11, том 1. – С. 154–157.

¹¹ Усков. И. В. Децентрализация как основа становления финансово самостоятельных местных органов власти / И. В. Усков // Бизнес Информ. Серія «Регіональна економіка». – 2012. – Вип. 3. – С. 107–110.

¹² Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Концепція від 01.04.2014 № 333-р.

¹³ Офіційний веб-сайт Міністерства Фінансів України [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://minfin.gov.ua> / План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні від 18.06.2014 № 591-р.

¹⁴ Там само.

¹⁵ Бикадорова Н. О. Вказана праця. – С. 148.

¹⁶ Як має виглядати бюджетна децентралізація в Україні: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/finances/z-nebes-na-zemlyu-yak-maye-viglyadati-byudzhetna-decentralizaciya-v-ukrayini-_html

¹⁷ Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика: електронний журнал // Віче. – 12/2015.

¹⁸ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII / Верховна Рада України // Закон № 155-VIII від 05.02.2015 р.

¹⁹ Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 155-VIII / Верховна Рада України // Закон № 156-VIII від 05.02.2015 р.

²⁰ Бабчак В. Фінансова криза в Словаччині / В. Бабчак // Публічні фінанси і фінансове право Центральної та Східної Європи в умовах фінансової кризи: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 14 жовтня 2010 р., м. Львів. – С. 55–60; *Еугеніуш Рушковски*. Криза місцевих фінансів на прикладі Польщі / Е. Рушковски // Публічні фінанси і фінансове право Центральної та Східної Європи в умовах фінансової кризи: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 14 жовтня 2010 року, м. Львів. – С. 41–48.

Резюме

Устинова І. П. Теоретичні аспекти економіко-правового змісту фінансової децентралізації в Україні.

У статті досліджено та проаналізовано економіко-правовий зміст децентралізації в сучасних умовах реформування державних фінансів України, сформульовані основні висновки, на підставі яких слід проводити суттєві зміни у подальшому реформуванні системи державного управління в Україні.

Ключові слова: децентралізація, фінансово-правові аспекти місцевого самоврядування, місцеві фінанси.

Резюме

Устинова И. П. Теоретические аспекты экономико-правового содержания финансовой децентрализации в Украине.

В статье исследовано и проанализировано экономико-правовое содержание финансовой децентрализации в современных условиях реформирования государственных финансов Украины, сформулированы основные выводы, на основании которых необходимо проводить существенные изменения в дальнейшем реформировании системы государственного управления в Украине.

Ключевые слова: децентрализация, финансово-правовые аспекты местного самоуправления, местные финансы.

Summary

Ustinova I. Theoretical aspects of the economic and legal content of financial decentralization in Ukraine.

The article investigated and analyzed the economic and legal status of decentralization in modern conditions of reforming public finance Ukraine articulated key findings on which substantial changes should be made to further the reform of public administration in Ukraine.

Key words: decentralization, financial and legal aspects of local government, local finance.