

Н.А. Бак

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: БЮДЖЕТНІ ПРАВА, ОБОВ'ЯЗКИ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

Актуальні питання процесу децентралізації влади в Україні в статті досліджено в контексті бюджетних прав, обов'язків і відповідальності, які покладаються на органи влади різних рівнів, насамперед органи місцевого самоврядування. Узагальнено теоретичні підходи до трактування термінів фінансова та бюджетна децентралізація. За змістом заходи, які відбуваються в бюджетній сфері, охарактеризовані як реформа міжбюджетних відносин. Доведено, що з погляду зарубіжного досвіду фінансової децентралізації такої реформи недостатньо. Концентрація уваги на бюджетній складовій децентралізації залишає осторонь проведення якісних змін у механізмі функціонування всіх інститутів місцевих фінансів. Серед особливостей бюджетної децентралізації виокремлено відсутність конкретизації та персоналізації фінансової відповідальності за управління бюджетними ресурсами, недостатній взаємозв'язок прав і обов'язків органів місцевого самоврядування щодо формування та використання місцевих бюджетів, дисбаланс на користь їхніх обов'язків, формальне дотримання принципу субсидіарності без наголосу на кількості та якості фінансованих за рахунок місцевих бюджетів суспільних послуг, абсолютизація принципу єдності бюджетної системи. Обґрунтовано потребу у відмові від поділу видатків державного бюджету на захищені та незахищені. Наголошено на необхідності узгодити стратегію й тактику заходів фінансової децентралізації, а також усунути суперечності між положеннями різних законодавчих і нормативних актів, які регламентують систему фінансових відносин органів влади різних рівнів. За умови здійснення чіткого розподілу бюджетних прав і обов'язків, запропоновано запровадити поділ місцевих бюджетів на власний і делегований фонди. Це дозволить конкретизувати межі відповідальності органів влади різних рівнів за надання суспільних послуг жителям відповідних територій.

Ключові слова: фінансова децентралізація, бюджетні права, бюджетні обов'язки, відповідальність, принцип субсидіарності, місцеві бюджети, захищені видатки.

Рис. 2. Табл. 2. Літ. 30.

Н.А.Бак

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В УКРАИНЕ: БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВА, ОБЯЗАННОСТИ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Актуальные вопросы процесса децентрализации власти в Украине в статье исследованы в контексте бюджетных прав, обязанностей и ответственности, которые возлагаются на органы власти разных уровней, прежде всего органы местного самоуправления. Обобщены теоретические подходы к трактовке терминов финансовая и бюджетная децентрализация. По содержанию меры, которые происходят в бюджетной сфере, охарактеризованы как реформа межбюджетных отношений. Доказано, что с позиции зарубежного опыта финансовой децентрализации такой реформы недостаточно. Концентрация внимания на бюджетной составляющей децентрализации оставляет в стороне проведение качественных изменений в механизме функционирования всех институтов местных финансов. Среди особенностей бюджетной децентрализации выделены отсутствие конкретизации и персонализации ответственности за управление бюджетными ресурсами, недостаточная взаимосвязь прав и обязанностей органов местного самоуправления по формированию и использованию местных бюджетов, дисбаланс в пользу их обязанностей, формальное соблюдение принципа субсидиарности без акцента на количестве и качестве финансируемых за счет местных бюджетов общественных услуг, абсолютизация

принципа единства бюджетной системы. Обоснована потребность в отказе от разделения расходов государственного бюджета на защищенные и незащищенные. Сделан акцент на необходимости согласовать стратегию и тактику мер фискальной децентрализации, а также устранить противоречия между положениями разных законодательных и нормативных актов, которые регламентируют систему финансовых отношений органов власти разных уровней. При условии проведения четкого распределения бюджетных прав и обязанностей предложено ввести разделение местных бюджетов на собственный и делегированный фонды. Это позволит конкретизировать границы ответственности органов власти разных уровней за предоставление общественных услуг жителям соответствующих территорий.

Ключевые слова: фискальная децентрализация, бюджетные права, бюджетные обязанности, ответственность, принцип субсидиарности, местные бюджеты, защищенные расходы.

Nataliya Bak

DECENTRALIZATION IN UKRAINE: BUDGETARY RIGHTS, COMMITMENTS AND RESPONSIBILITY

In the article there were investigated the current issues of decentralization in Ukraine in the context of budgetary rights, commitments and responsibility of different levels of authority, especially local governments. Theoretical approaches to fiscal and budgetary decentralization were synthesized. According to their content, the measures taken in the budgetary field were characterized as a reform of inter-budgetary relations. It was proved through foreign countries experience which implemented fiscal decentralization that this reform is not sufficient. The accent put on budgetary decentralization leaves unattended qualitative changes in the mechanism of functioning of all local financial institutes. The main features of budgetary decentralization include the lack of concrete definition and personalization of responsibility for the management of budgetary resources, insufficient correlation between rights and responsibilities of local authorities in the process of formation and usage of local budgets, misbalance to the advantage of their responsibilities, formal following of the subsidiarity principle without emphasis on the quantity and quality of public services which are financed from the local budgets, absolutization of the principle of unity within the budgetary system. The author justified the need to reject the distribution of budgetary expenditures on defended and non-defended. It is emphasized on the necessity to coordinate the strategy with the tactics of fiscal decentralization, to eliminate discrepancy between statements of laws and normative acts which regulate financial relations of governments of different levels. It is suggested to introduce the division of local budgets on proper and delegated fund on the condition that there is a strict distribution of budgetary rights and responsibilities. This would allow for concretization of the level of financial responsibility of local governments for providing public services to the population.

Keywords: fiscal decentralization, budgetary rights, budgetary commitments, responsibility, principle of subsidiarity, local budgets, defended expenditures.

JEL classification: H61, H70, H72, H77.

Українське суспільство сьогодні потребує нагального реформування або вдосконалення різноманітних аспектів співжиття своїх членів, особливо в економічній сфері. В переліку актуальних завдань розвитку національної економіки чільне місце вже третій десяток років посідає проблематика функціонування бюджетної системи, яка з об'єктивних причин не може лежати суто в економічній площині свого вирішення. Ймовірно, саме політичні чинники насамперед стоять на заваді прогресу в бюджетних, у тому числі міжбюджетних, питаннях. З іншого боку, це пояснює надвисоку увагу теоретиків і практиків не тільки

фінансової справи до перспектив розвитку системи бюджетних відносин в Україні, зокрема в контексті задекларованих органами державної влади різних стратегій і концепцій розвитку [1]. Вказані документи, крім іншого, об'єднує розуміння невідкладності децентралізації бюджетних повноважень і окреслення загальної схеми руху в бажаному напрямку.

Деталізацію змін, яких повинен зазнати механізм функціонування бюджетної системи в Україні, власне бачення стратегії й тактики бюджетної децентралізації останнім часом запропонували Волохова І.С., Германова О., Зварич О.В., Коляда Т.А., Луніна І.О., Малиняк Б.С., Мних М.В., Тарангул Л.Л. [2-8] та ряд інших науковців. До того ж, слід наголосити, вказана проблематика не одне десятиліття залишається актуальною на теренах зарубіжної фінансової думки [9-13].

Проте, на наш погляд, окремі аспекти цієї багатогранної проблеми й надалі продукують великий науково-практичний інтерес; насамперед ті з них, що стали наслідком внесених минулого року змін і доповнень до вітчизняного законодавства, яке регламентує бюджетні відносини. Тому метою статті стало розкриття змісту фіскальної децентралізації в контексті її бюджетної складової, виявлення особливостей механізму її проведення в Україні та обґрунтування пропозицій щодо заходів, спрямованих на посилення його дієвості.

В Україні широко вживане поняття бюджетної децентралізації, яке, на перший погляд, досить зрозуміле. Цим, мабуть, і пояснюється недостатність його ґрунтовного тлумачення у вітчизняних публікаціях. Базовим терміном у цій дефініції є децентралізація, одне з поширених визначень якої формулюється таким чином: децентралізація пов'язана з реструктуризацією або реорганізацією влади, внаслідок чого налагоджується система співвідповідальності між інститутами управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях відповідно до принципу субсидіарності, таким чином підвищуючи загальну якість і ефективність системи управління, одночасно сприяючи посиленню влади та можливостей субнаціональних рівнів [14, с. 5].

Традиційно серед типів децентралізації виділяють політичну, адміністративну, фіскальну та економічну (ринкову) [15]. В цьому переліку немає бюджетної децентралізації, хоча за змістом її, як правило, ототожнюють з фіскальною. Понад те, загальновідомі інтернет-пошуковики на запит англійською мовою про бюджетну децентралізацію дають посилання саме на її фіскальний варіант. Це частково пояснює, чому у вітчизняній практиці термін фіскальний фактично став синонімом до бюджетний.

Одночасно зі згаданими має місце вживання дефініції бюджетно-податкова децентралізація [16]. Беручи до уваги те, що податок - це інструмент формування фінансових ресурсів держави, податкова політика - один з напрямів бюджетної політики держави, на наш

погляд, використання ознаки “податкова” у вищенаведеному формулюванні є зайвим. Натомість податкову децентралізацію доцільно розглядати як складову бюджетної.

Не вдаючись у лінгвістичні деталі, зауважимо, що англійською фінансовий означає податковий або фінансовий. Обидва варіанти перекладу цього терміну мають місце у вітчизняній теорії та практиці. Надзвичайно поширене застосування прикметника фінансовий в аспекті податкової політики, податкового механізму, податкового навантаження тощо. З іншого боку, таке тлумачення терміну фінансовий суттєво вужче за його фінансовий варіант. Наприклад, розкриття змісту податкової політики, як правило, подається через її вузький (діяльність держави тільки у сфері оподаткування) та широкий (формування державних доходів за рахунок постійних і тимчасових джерел) плани [17, с. 49]. Водночас навіть широке трактування податкової політики залишається одностороннім у порівнянні зі змістом фінансової політики, який традиційно наводиться у вітчизняних словниках: це зміни, які вносить уряд у розміри та умови оподаткування, а також у розмір і порядок державних витрат з метою стабілізації економіки [18, с. 1538]. Тому доцільно зазначити співвідношення між фінансовою та податковою політиками держави.

Фінансову політику можна розглядати як цілеспрямовану діяльність держави у сфері формування, розподілу та використання фінансових ресурсів задля досягнення поставленої мети. Головне ж завдання фінансової політики держави – це забезпечення реалізації тієї чи іншої державної програми необхідними фінансовими ресурсами [19, с. 80, 81]. З огляду на такі визначення, схвалювані більшістю вітчизняних науковців, фінансова політика, на наш погляд, порівняна з фінансовою політикою держави в цілому, а не лише з окремими її напрямками, зокрема бюджетною політикою.

З усього вищесказаного випливає, що повне ототожнення термінів фінансовий і бюджетний не має об’єктивних підстав. Воно базується на традиційному розумінні фіску як державної (імператорської – у Стародавньому Римі) скарбниці, тому фінансовий формально сприймається як бюджетний.

На перший погляд може видатися, що аналіз змісту терміну фінансовий має тільки теоретичний аспект, жодним чином не впливаючи на його прикладне застосування. Проте загальновідомо, а вітчизняна практика реалізації економічної політики держави ще й неодноразово доводила, що неточне, невдале, некоректне використання термінів може мати своїм наслідком, як мінімум, недосягнення поставлених цілей, як максимум – одержання малопередбачуваних (особливо в затверджених або прийнятих органами державної влади документах) негативних результатів.

Беручи до уваги зазначене, а також переважаючі в зарубіжній теорії фінансів підходи, термін фінансова децентралізація слід розуміти як її фінансовий аналог. З цього погляду

відповідні заходи доцільно концентрувати не тільки на бюджетній, у тому числі податковій, складовій, але й у цілому на системі місцевих фінансів. Остання, нагадаємо, передбачає функціонування різноманітних інститутів. Крім місцевих бюджетів, до них належать місцеві податки та збори, цільові фонди органів місцевого самоврядування, комунальний кредит, місцеві позики [19, с. 255].

У зв'язку з цим незайве звернути увагу й на те, що фіскальна децентралізація може передбачати не лише перерозподіл влади в межах системи державного управління, але й стосуватися приватних структур, суб'єктів господарювання. Тому зарубіжна практика передбачає такі форми фіскальної децентралізації, як:

- 1) самофінансування або одержання плати за надані користувачам послуги;
- 2) співфінансування або співвиробництво, відповідно до якого користувачі беруть участь у наданні послуг і розвитку інфраструктури за допомогою грошових або трудових внесків;
- 3) зростання місцевих надходжень за допомогою податків на власність чи на продаж або непрямих платежів;
- 4) міжбюджетні трансферти, якими частина загальних податкових надходжень центрального уряду передається місцевій владі із загальною або цільовою метою використання;
- 5) санкціонування місцевих запозичень і мобілізація інших ресурсів, які належатимуть національному або місцевим урядам, шляхом надання гарантій по позиках [15].

Домінування за рівнем свого розвитку інституту місцевих бюджетів у системі місцевих фінансів в Україні логічно пояснює, чому у випадку з перекладом і трактуванням терміну фіскальна децентралізація акценти були зміщені на її бюджетну компоненту.

З одного боку, такий підхід є занадто вузьким, оскільки обмежує мету, завдання, механізм реалізації фіскальної децентралізації рамками бюджетної системи та бюджетної політики держави.

Проте з іншого, слід віддати належне, фахівці Світового банку зазначали, що децентралізація може відбуватися в різних формах і комбінаціях у межах окремих країн і навіть в окремих секторах. Це й підтверджує вітчизняна практика фіскальної децентралізації, яка сьогодні набула тільки її бюджетного чи, точніше, міжбюджетного варіанту. Адже наступна оцінка заходів, які в бюджетній сфері відбувалися в 2014-2015 рр. та заплановані надалі, дозволяє зробити такий висновок. Заходи, про які науковці писали впродовж більш як двох десятків років як про реформу міжбюджетних відносин, сьогодні назвали бюджетною децентралізацією.

Професор університету Джорджа Вашингтона Дж.Е.Кі запропонував лаконічне визначення фіскальної децентралізації як передачі центральним урядом місцевим органам

влади специфічних функцій, разом з тим зберігаючи адміністративне домінування, та фіскальних надходжень з метою забезпечення виконання цих функцій [9, с. 3]. Тому позитивом слід вважати започатковану в Україні адміністративну реформу, спрямовану на добровільне об'єднання територіальних громад. Здійснювані в її контексті заходи дозволяють говорити про створення підґрунтя для повноцінної спроби досягнення цілей децентралізації в Україні. З погляду правового забезпечення відповідного процесу заслуговують на схвалення численні зміни та доповнення, які були внесені протягом 2015 року в Бюджетний кодекс України та інші законодавчо-нормативні документи з метою приведення бюджетного процесу до реалій адміністративної децентралізації. Об'єктивна потреба в них зумовлена тим, що адміністративна децентралізація спрямована на перерозподіл влади, відповідальності та фінансових ресурсів між різними рівнями державного управління для надання публічних послуг [15].

Акцент на перерозподілі компетенції щодо надання публічних послуг у вітчизняних реаліях отримав назву децентралізація видаткових повноважень [3]. Насамперед їй, як складовій фіскальної децентралізації, присвячені численні публікації вітчизняних науковців [2; 5; 20-22].

Проте у вищенаведеному формулюванні спрямованості адміністративної децентралізації привертають увагу перші два об'єкти перерозподілу: влада та відповідальність. Тлумачення влади як права керувати державою (політичне панування) [18, с. 193] дозволяє зрозуміти, чому в ході декларування змін у міжбюджетних відносинах в Україні наголоси зроблені саме на отриманні додаткових прав і повноважень органами місцевого самоврядування. Водночас ці заходи нерідко характеризують як такі, що спрямовані на розширення самостійності органів влади нижчих рівнів. При цьому недостатнім є наголос на необхідності досягнути та надалі дотримати балансу між органічними компонентами самостійності (зокрема й фінансової) конкретних суб'єктів: їхніми правами, обов'язками та відповідальністю.

На наш погляд, серцевиною фіскальної децентралізації є відповідальність. Саме вона повинна визначати конкретні напрямки та заходи впроваджуваних реформ, у тому числі в бюджетній сфері. На жаль, сьогодні в Україні склалася ситуація, коли межі та міра відповідальності органів державної влади стали нечіткими, занадто вузькими, в ряді випадків навіть такими, що двозначно тлумачаться залежно від обставин їх застосування. Досить яскраво це проявляється в податкових відносинах, коли жодним чином не реалізується персональна відповідальність працівників органів державної влади за неналежне адміністрування податків і зборів, а сама держава уникає матеріальної відповідальності за нанесену платникам податків шкоду (фінансові втрати, упущену вигоду тощо). Аналогічна

ситуація спостерігається і щодо відповідальності за грошові потоки в протилежному напрямі, зумовленому потребами бюджетного фінансування.

У цьому контексті доцільно звернути увагу на не менш очевидний, але недостатньо оцінений науковою спільнотою та громадськістю в цілому факт - унормоване законодавством застосування поділу видатків бюджету на захищені та незахищені (стаття 55 Бюджетного кодексу України). З одного боку, мотив появи цієї статті в базовому бюджетному законі зрозумілий і обґрунтований численними дослідженнями та висновками щодо необхідності досягнення певного рівня соціального захисту, соціальних гарантій населенню. Внесені ж до неї доповнення базувалися на необхідності посилення обороноздатності держави, поліпшення її іміджу як позичальника тощо. Проте з погляду повноти відповідальності органів державної влади перед суспільством такі законодавчі положення стали підґрунтям для звуження її рамок, формування сприйняття групи незахищених видатків як недостатньо обов'язкових до виконання. І не тільки сприйняття. В нормативних документах Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів України, які регламентують окремі моменти механізму бюджетного фінансування, проведення незахищених видатків передбачено за залишковим принципом [див., наприклад, 23]. Як наслідок, результативність виконання запланованих показників видаткової частини державного бюджету за ознакою захищеності видатків суттєво різниться (таблиця 1).

Таблиця 1. Рівень виконання планових показників з фінансування захищених і незахищених видатків (за економічною класифікацією), а також доходів державного бюджету України в 2007-2015 роках, %*

Вид бюджету	2007	2012	2013	2014	2015
Захищені видатки					
Державний бюджет України	96,2	98,2	98,1	96,3	98,9
місцеві бюджети	97,1	98,6	97,9	90,0	97,1
зведений бюджет	96,9	98,4	98,5	93,4	98,1
Незахищені видатки					
Державний бюджет України	89,6	80,2	79,7	83,3	87,1
місцеві бюджети	93,4	83,3	65,1	71,7	85,9
зведений бюджет	90,8	81,4	74,9	78,9	87,0
Доходи					
Державний бюджет України	98,6	90,3	94,2	94,6	100,5
місцеві бюджети	101,6	99,8	94,3	91,6	103,4
зведений бюджет	101,1	93,0	94,1	92,9	102,4

*розраховано за даними Державної казначейської служби України [24]

Незважаючи на рівень виконання дохідної частини бюджетів (який у минулих роках був як вищим, так і нижчим за 100%-ву позначку), захищені видатки – відповідно до нормативних положень - фінансувалися суттєво краще, ніж незахищені. Найгіршим їхній показник був по місцевих бюджетах у 2014 р. – 90,0%. Але в середньому стабільно

перевищував позначку в 96,0% по всіх видах бюджетів. Об'єктивні пояснення щодо такого, на перший погляд, недофінансування, пов'язані насамперед зі зміною контингентів одержувачів відповідних суспільних послуг за рахунок бюджетних ресурсів. Аналогічний чинник спрацьовував і по незахищених статтях видатків, однак рівень їх фактичного виконання був суттєво нижчим: по Державному бюджету України – від 79,7% у 2013 р. до 89,6% у 2007 р., по місцевих бюджетах - від 65,1% до 93,4% відповідно. При цьому слід відмітити погіршення стану фінансування незахищених видатків бюджетів у 2012-2015 рр. у порівнянні з періодом восьмирічної давності, чого не спостерігається по їх захищеній групі. Основною причиною такої ситуації була відсутність реальних коштів на єдиному казначейському рахунку. Як результат, перед надавачами послуг утворювалася значна кредиторська заборгованість бюджету, що, безумовно, негативно впливало на їхній фінансовий стан: у господарюючих суб'єктів вимивалися обігові кошти, виникали заборгованості по виконанню фінансових зобов'язань, у тому числі перед державою, тощо.

Отже є підстави вважати, що незалежно від стану виконання державного бюджету по доходах дія положень статті 55 Бюджетного кодексу України має своїм наслідком недофінансування широкого кола саме незахищених суспільних потреб без належної оцінки та конкретизації персональної відповідальності за такий результат (а саме: за помилки та прорахунки, допущені як на етапі бюджетного планування, так і в ході оперативного управління бюджетними ресурсами).

Тому сьогодні, коли в Україні задекларовано та здійснюється перерозподіл бюджетних повноважень, на наш погляд, важливим є розуміння цілеспрямованості таких заходів: по вертикалі державного управління передається відповідальність за забезпечення функціонування конкретних ділянок, галузей, сфер суспільного життя з усіма її невід'ємними атрибутами (насамперед правами щодо формування власних фінансових ресурсів та їх використання на вказані цілі) чи в спрощеному варіанті реалізується дія принципу субсидіарності (до споживача суспільних послуг максимально наближається джерело бюджетного фінансування їх надання), тобто здійснюється вибір між змістом та формою.

В останньому випадку на практиці мінімізується значення, наприклад, структури доходів місцевих бюджетів, питомої ваги в їх складі міжбюджетних трансфертів, місцевих податків і зборів, зрештою всього того, чому так багато приділяється уваги при дослідженні стану бюджетної системи України або оцінці рівня фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Адже головними завданнями залишається: 1) спрямувати бюджетні потоки відповідно до затверджених планів; 2) використати бюджетні ресурси без особливої потреби в оцінці раціональності, ефективності, якості таких заходів; 3) відзвітувати про виконання

запланованих показників. У переважній більшості випадків споживач послуг, які надають бюджетні установи на відповідній території, навіть не задається питанням про конкретику джерела її фінансування; проте за обсягом та якістю такої послуги оцінює ефективність діяльності саме місцевих органів влади. Через це, навіть за відсутності де-юре відповідальності органу місцевого самоврядування за фінансування тих чи інших об'єктів і відповідних бюджетних прав, де-факто вона має місце у формі зобов'язань перед територіальною громадою, виборцями.

За такого підходу, вважаємо, абсолютизується роль принципу єдності бюджетної системи України та до формального його дотримання нівелюється дія принципу самостійності. Тому посилення цілеспрямованості та підвищення якості витрачання надзвичайно обмежених з погляду потреб розвитку українського суспільства бюджетних ресурсів потребують, щоб у ході фіскальної децентралізації акценти були розставлені з урахуванням можливості досягнення якомога більш повної відповідальності за використану владу (реалізовані права та обов'язки), зрештою конкретні рішення, прийняті тим чи іншим органом влади.

Нагадаємо, чинне законодавство України містить багатоманіття визначень сфер і обсягів відповідальності органів влади різних рівнів. Проте вони нерідко суперечать одне одному. До прикладу, розглянемо нормативні положення щодо забезпечення надання послуг із загальної середньої освіти (таблиця 2).

З одного боку, згідно із законодавством [26; 27] забезпечення та фінансування здобуття загальної середньої освіти належить до власних повноважень органів місцевого самоврядування, проте з іншого, саме держава забезпечує доступність і безоплатність освіти [25], надаючи з цією метою освітню субвенцію місцевим бюджетам. При цьому головний тягар відповідальності за її використання покладено на Міністерство освіти та науки України [28].

На наш погляд, законодавче підґрунтя розвитку фіскальної децентралізації в Україні відповідно до європейських цінностей і стандартів залишається в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні". Натомість Бюджетний кодекс України в сучасній редакції разом з іншими законодавчо-нормативними документами, особливо тими, які були прийняті впродовж останнього часу, створюють базу для фактичної централізації бюджетних повноважень у нашій країні. Такий стан справ не можна характеризувати однозначно негативно, зважаючи на загальновідомі об'єктивні обставини (насамперед, військовий конфлікт на Сході України, стагнація розвитку національної економіки). Проте перенесення на рівень органів місцевого самоврядування відповідальності за фінансування, наприклад, професійно-технічної освіти, ремонту та утримання автодоріг тощо без належного

Таблиця 2. Положення окремих законодавчо-нормативних актів щодо відповідальності за функціонування загальної середньої освіти в Україні

Законодавчо-нормативний акт	Стаття	Витяг з положення статті
Конституція України [25]	Стаття 53	Держава забезпечує доступність і безоплатність повної загальної середньої ... освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток повної загальної середньої ... освіти...
Бюджетний кодекс України [26]	Стаття 89	До видатків, що здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, належать видатки на: 2) освіту; б) загальну середню освіту...
Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [27]	Стаття 32	До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: а) власні (самоврядні) повноваження: 1) управління закладами освіти, ... які належать територіальним громадам або передані їм, ... організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; 2) забезпечення здобуття повної загальної середньої ... освіти у державних і комунальних загальноосвітніх ... навчальних закладах ...
Порядок та умови надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам [28]	х	2. Головним розпорядником субвенції є Міністерство освіти та науки України. Розпорядниками субвенції за місцевими бюджетами є структурні підрозділи з питань освіти і науки, які визначаються рішенням відповідної місцевої ради про такий бюджет, згідно із законодавством. 3. Субвенція спрямовується на оплату поточних видатків таких типів навчальних закладів: 1) загальноосвітні навчальні заклади усіх ступенів...

фінансового забезпечення жодним чином не сприяє стабільному розвитку бюджетної системи країни. Тому стратегічно важливим повинен стати вибір на користь домінування або ж засадничих положень законодавства про розвиток місцевого самоврядування в Україні [27; 29], або ж розвитку бюджетної системи країни в рамках бюджетного унітаризму, коли абсолютна відповідальність за розвиток суспільства лежить на центральних органах влади. Допускаємо повноцінну реалізацію заходів з фіскальної децентралізації за обох варіантів розвитку подій, проте за різними сценаріями (деволюції, делегування чи деконцентрації) та із застосуванням відмінних механізмів, інструментарію. Відсутність такого вибору вважаємо причиною контроверсійного розподілу відповідальності з фінансових питань між органами влади різних рівнів, що, за влучним висловом Луніної І. та Серебрянської Д., дискредитує саму ідею бюджетної децентралізації [21].

Так, в умовах дії Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" відповідальність органів місцевого самоврядування окреслюється власною та делегованою

компетенцією, або повноваженнями. За відсутності законодавчого визначення терміну власні повноваження (на відміну від їх делегованого виду) розділ другий згаданого Закону містить склад обох груп владних повноважень у різних галузях і сферах суспільного життя. Безумовно, підґрунтям виникнення відповідальності будь-якого суб'єкта за виконання бюджетних завдань повинні бути його фінансово-матеріальні можливості. Ця загальновідома теза має й належне законодавчо-нормативне формулювання [27; 29]. Відповідні їй положення донедавна містив і Бюджетний кодекс України, передбачаючи поділ видатків і доходів місцевих бюджетів за ознакою їх врахування при розрахунку розмірів нецільових міжбюджетних трансфертів. Хоча впродовж майже півтора десятка років застосування положення про такі кошики доходів і витрат звелось тільки до їх формального розрахунку, відсутності реального балансу між групами видатків місцевих бюджетів та їх фінансовим забезпеченням, проте дотримувався хоча б статус-кво ідеї про взаємозалежність прав (бажань) і обов'язків (можливостей) органів місцевого самоврядування у сфері бюджетних повноважень.

Результативність заходів з фіскальної децентралізації пов'язана не лише з повноваженнями органів місцевого самоврядування щодо витрачання фінансових ресурсів, але й (очевидно, насамперед) з правами щодо їх акумулювання. Йдеться не тільки про можливість повноцінного застосування методу місцевого оподаткування та функціонування всієї системи власних доходів місцевих бюджетів. Важливою проблемою залишається явище регулярного (як правило, щороку, при прийнятті Закону про Державний бюджет України) втручання центрального рівня влади у сферу податкової компетенції органів місцевого самоврядування: зміна баз оподаткування, ставок, порядку розрахунку платежів, скасування чи надання додаткових пільг платникам податків.

Відмова від застосування понять власні доходи, власні видатки в процесі регулювання міжбюджетних відносин відображає зменшення рівня фінансової самостійності органів влади нижчого рівня. Натомість суттєво зростає обсяг відповідальності загальнодержавних органів влади, що має своїм проявом значне розширення переліку видів фінансової допомоги, яка надається з Державного бюджету України місцевим бюджетам. (У той же час, як показує вітчизняна практика, центральні органи влади не готові як кадрово, так і ментально нести відповідальність за функціонування освітніх чи медичних закладів, наприклад, у віддаленому селі.)

Застосовувані сьогодні цільові трансферти (освітня, медична та інші субвенції), з одного боку, стали відносно надійним інструментом фінансування відповідних установ з місцевих бюджетів. Проте з іншого, призводять до безвідповідального ставлення місцевих органів влади до забезпечення населення місцевими суспільними благами та послугами [21],

перетворюючи їх суцільно, за визначенням Кравченка В.І., на агентів загальнодержавної влади на місцях [30, с. 19] (у вітчизняних реаліях - на виконавців зобов'язань, які взяла на себе держава перед своїми громадянами, без необхідних прав щодо їх реалізації). На підтвердження такого висновку служать результати аналізу частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів за останні роки (рисунк 1).

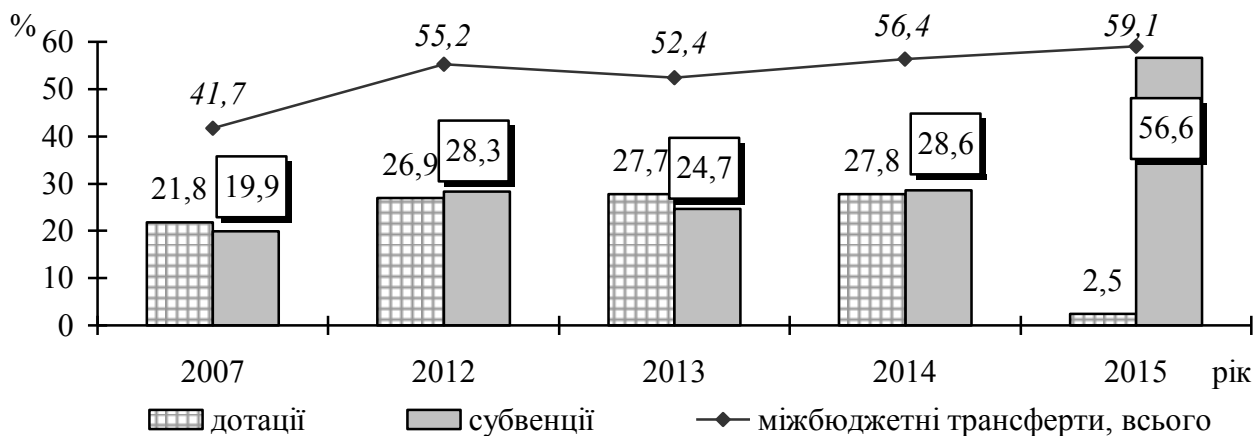


Рис. 1. Частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України в 2007-2015 рр., % [розраховано за: 24]

Насамперед звертає увагу різке зменшення в 2015 р. частки дотацій у доходах місцевих бюджетів. Без сумніву, це результат зміни ідеології щодо їх застосування, яка відобразилася не лише в назві трансфертів (дотація вирівнювання замінена базовою дотацією, а кошти, що передаються з місцевих бюджетів, - реверсною дотацією). Зазнав докорінних змін механізм їх обрахунку, який не передбачає жодного зв'язку розміру нецільового міжбюджетного трансферту з обсягом чи складом видатків місцевих бюджетів, тобто реальними чи розрахунковими потребами території в бюджетних ресурсах. У цьому випадку з механізму надання дотацій вилучено чинник урахування ступеня відповідальності органів місцевого самоврядування за бюджетне забезпечення надання суспільних послуг, тобто за виконання ними окремих бюджетних повноважень.

За даними, наведеними на рис. 1., очевидним є й неспинне зростання - майже в півтора рази (з 41,7% у 2007 р. до 59,1% у 2015 р.) - частки усіх міжбюджетних трансфертів насамперед за рахунок питомої ваги субвенцій (нагадаємо, цільових трансфертів, порядок використання яких визначає орган, який прийняв рішення про їх надання [26]). Іншими словами, органи місцевого самоврядування поступово перетворюються на посередника між центральним рівнем влади та споживачами суспільних послуг, а місцеві бюджети – все більшою мірою на відокремлену складову Державного бюджету України.

Вага такого твердження посилюється ще й тим, що на фінансування захищених видатків, які центральні органи влади жорстко регламентують по процедурних питаннях, в останні

роки спрямовуються, як правило, три з кожних чотирьох гривень доходів місцевих бюджетів, а динаміка їхньої частки з 2007 р. має тенденцію до зростання (рисунок 2).

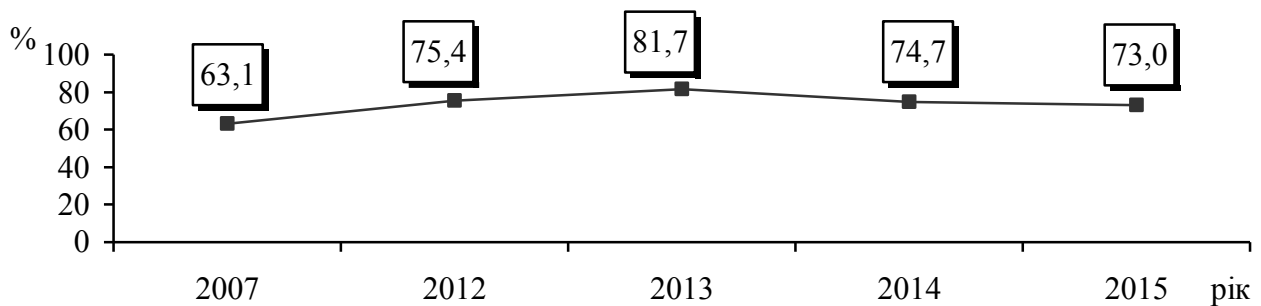


Рис. 2. Частка захищених витратків у місцевих бюджетах України в 2007-2015 рр., % [розраховано за: 24]

Виходом із такої ситуації могло б стати запровадження поділу місцевих бюджетів, як по доходах, так і по витатках, на дві складові: власну та делеговану (по аналогії із загальним і спеціальним фондами). Звичайно, така ідея не є новою. Її прихильники аргументують власну позицію необхідністю досягнення реального балансу між обсягом фінансових зобов'язань і можливостей щодо їх виконання в розрізі власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Проте в сучасних умовах реалізації такого заходу повинна передувати чітка визначеність і конкретизація таких груп бюджетних повноважень. Інакше вказана ідея зведеться до формального розрахунку бюджетних показників доходів і витатків, по аналогії зі скасованими раніше кошиками.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків:

1. Конкретизація цілей і завдань заходів, які реалізують органи державної влади, потребує чіткої та коректної назви-узагальнення з метою досягнення запланованих результатів (іншими словами, уникнення в майбутньому відхилення тактичної лінії поведінки від стратегічного орієнтиру через підміну одних понять іншими). В Україні, на жаль, поширеною практикою реалізації фінансової політики стала орієнтація на досягнення суто тактичних цілей, або навіть заміна останніх самими інструментами й методами їх досягнення. Так, перерозподіл владних повноважень по вертикалі державного управління з метою повноцінної імплементації принципу субсидіарності сьогодні зведено до перерозподілу витатків і доходів бюджетів різних рівнів без перегляду, чіткої систематизації, оцінки змісту, необхідності та можливості надання громадянам тих чи інших видів суспільних послуг. Проте саме поліпшення кількісних та якісних параметрів надання суспільних послуг жителям окремих територій і держави в цілому повинно стати стратегічним результатом фіскальної децентралізації. Тому змістовна оцінка сучасних заходів органів державної влади в бюджетній сфері дозволяє характеризувати й відповідно

називати їх як реформування міжбюджетних відносин, а не бюджетна чи фіскальна децентралізація.

2. Привнесення у вітчизняну практику зарубіжного досвіду фіскальної децентралізації повинно передбачати вжиття заходів щодо функціонування всіх інститутів місцевих фінансів. Концентрація уваги тільки на бюджетній складовій децентралізації має своїм наслідком міжбюджетний перерозподіл доходів і видатків. Осторонь залишається необхідність якісних змін у сфері місцевого оподаткування, місцевих запозичень, а також формування й використання інших, небюджетних, фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

3. Успішність заходів з фіскальної децентралізації напряму залежить від можливості повноцінного несення всіма органами державної влади відповідальності за рішення, прийняті щодо бюджетних ресурсів. При цьому вона повинна бути органічно взаємопов'язана з правами, які отримують суб'єкти державного управління, зокрема й щодо формування власних фінансових ресурсів. Відсутність конкретизації та персоналізації відповідальності в сфері державного управління бюджетними ресурсами, а також нівелювання дії принципу самостійності бюджетної системи, фактична централізація бюджетних повноважень, домінування функції посередництва в масиві зобов'язань територіальних органів влади ставлять під сумнів подальший розвиток всієї системи бюджетних відносин у напрямку досягнення фінансової самостійності інституту місцевого самоврядування в цілому.

4. В контексті фіскальної децентралізації органи місцевого самоврядування повинні мати рівноцінні права та обов'язки самостійно ухвалювати рішення щодо використання бюджетних ресурсів. Тому перерозподіл і наступне посилення відповідальності за вжиті в бюджетній сфері заходи зумовлюють необхідність відмови від поділу видатків Державного бюджету України та місцевих бюджетів на захищені й незахищені.

5. Незважаючи на задекларовані владою прагнення до бюджетної децентралізації та розвитку місцевого самоврядування в Україні, сьогодні в тріаді права – обов'язки – відповідальність спостерігається дисбаланс на користь обов'язків нижчого рівня державного управління. Вважаємо це наслідком відсутності чіткого стратегічного бачення перспектив розвитку системи відносин загальнодержавні органи влади – органи місцевого самоврядування, в тому числі в межах їх бюджетної складової; натомість наявні сутнісні суперечності між положеннями різних законодавчо-нормативних актів. Їх усунення доцільно проводити за належного вибору одного з варіантів фіскальної децентралізації (деволюції, делегування чи деконцентрації).

6. Законодавчо унормований чіткий поділ бюджетних повноважень органів влади різних рівнів з погляду відповідальності за надання суспільних послуг може стати основою для

запровадження власного та делегованого фондів у складі місцевих бюджетів. Такий захід дозволить конкретизувати обсяг прав і обов'язків, а також міру відповідальності органів місцевого самоврядування з метою наступної оцінки дієвості механізму фіскальної децентралізації.

На основі розглянутих питань у подальшому наукові пошуки доцільно зосередити в площині доопрацювання, взаємоузгодження положень різних законодавчо-нормативних документів з питань фінансового забезпечення органів влади різних рівнів, а також прикладних розрахунків критеріїв результативності політики фіскальної децентралізації.

Список використаних джерел

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ президента України від 12.01.15 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>; Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.14 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>; Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.14 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014%D1%80>.
2. Волохова І.С. Проблеми розподілу видаткових повноважень між рівнями влади в Україні / І.С.Волохова // Економіка України. – 2013. - № 8. – С. 55-63.
3. Германова О. Механізми децентралізації. Уряд планує змінити модель міжбюджетних відносин з регіонами / Ольга Германова // Вісник Міністерства доходів і зборів. – 2014. – Вересень. - № 33. – С. 42-43.
4. Зварич О.В. Зміни казначейського обслуговування в умовах фіскальної децентралізації бюджетних повноважень / О.В.Зварич // Фінанси України. – 2015. - № 2. – С. 39-71.
5. Луніна І.О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ / І.О.Луніна // Економіка України. – 2014. – № 11. – С. 61-75.
6. Малиняк Б.С. Детінізація місцевих фінансів як передумова бюджетної децентралізації в Україні / Б.С.Малиняк // Фінанси України. – 2015. - № 5. – С. 69-80.
7. Мних М.В. Бюджетна децентралізація та участь громадськості, а також депутатів місцевих рад в бюджетному процесі при формуванні місцевих бюджетів / М.В.Мних // Ефективна економіка. – 2014. - № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3571>.
8. Тарангул Л.Л. Особливості формування міжбюджетних фінансових потоків в умовах запровадження в Україні бюджетної децентралізації / Л.Л.Тарангул, Т.А.Коляда // Фінанси України. – 2015. - № 3. – С. 30-44.
9. Kee, James E. Fiscal Decentralization: Theory As Reform // The George Washington University – 34 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gwu.edu/~clai/working_papers/James%20Kee%20Fiscal%20Decentralization%20paper%202003.pdf.
10. Musgrave, Richard A. Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism // Public Finances: Needs, Sources, and Utilization. Princeton: NJ: Princeton University Press. - 1961. - P. 97-134.
11. Oates, Wallace E. Fiscal Decentralization and Economic Development // National Tax Journal. - № 46 (2). – 1993. – P. 237-243.
12. Tanzi, Vito. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects // The World Bank Research Observer. – 1995. – P. 295-316.
13. Tiebout, Charles M. A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. – Vol. 64. - № 5. – October 1956. – P. 416-424.

14. Decentralization: A Sampling Of Definitions (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance). - October 1999. - 37 p. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF.
15. What is Decentralization? - World Bank. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html.
16. *Сторонянська І.З.* Фінансова спроможність регіонів у контексті бюджетно-податкової децентралізації / І.З.Сторонянська, Л.Я.Беновська // Фінанси України. - 2015. - №6. - С. 44-57.
17. Податкова система України : підручник / [В.М.Федосов, В.М.Опарін, ГО.П'ятаченко та ін.]; за ред. В.М.Федосова. - К.: Либідь, 1994. - 464 с.
18. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / Уклад. і голов. ред. В.Т.Бусел. - К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. - 1736 с.
19. Фінанси : підручник / За ред. С.І.Юрія, В.М.Федосова. - К.: Знання, 2008. - 611 с.
20. *Лободіна З.* Трансформація видатків місцевих бюджетів у контексті бюджетної децентралізації / Зоряна Лободіна // Світ фінансів. - 2015. - Вип. 1. - С. 69-82.
21. *Луніна І.* Декларації та реалії бюджетної децентралізації, або Якими насправді є фінансові повноваження місцевої влади / Інна Луніна, Діна Серебрянська // Інформаційно-аналітичний тижневик "Дзеркало тижня". - 2015. - 14 листопада. - № 43. - С. 8.
22. *Михайленко С.* Сучасні проблеми та пріоритетні напрямки формування видатків місцевих бюджетів / Світлана Михайленко, Валерія Зубріліна // Світ фінансів. - 2015. - Вип. 4. - С. 65-75.
23. Деякі питання регулювання міжбюджетних відносин : постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.16 р. № 15. - Урядовий кур'єр. - 2016. - 22 січня. - № 13. - С. 29.
24. Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.
25. Конституція : Закон України від 28.06.96 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/paran4337#n4337>.
26. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.10 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/paran1394#n1394>.
27. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/paran383#n383>.
28. Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.15 р. № 6 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-%D0%BF>.
29. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.19 р. № 452/97-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>.
30. *Кравченко В.І.* Фінанси місцевих органів влади України: Основи теорії та практики / В.І.Кравченко. - К.: НДФІ, 1997. - 276 с.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Бак Наталія Андріївна

кандидат економічних наук,

доцент,

доцент кафедри фінансів і кредиту Чернівецького національного університету

імені Юрія Федьковича

контактний телефон – 050-7471033

58003, м. Чернівці, вул. Буковинська, б. 79, кв. 2,

ел. адреса: baknatali25@gmail.com