

*Перошук З. І.,**кандидат юридичних наук, здобувач кафедри фінансового права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ДЕЯКІ ПРАВОВІ ПИТАННЯ БЮДЖЕТІВ ТА ЇХ СКЛАДОВИХ ЕЛЕМЕНТІВ В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Анотація. У статті порушуються актуальні правові питання бюджетів та їх складових елементів в умовах бюджетної децентралізації, зокрема, питання, що стосуються системи вирівнювання.

Ключові слова: бюджет, бюджетна система України, бюджетна децентралізація, дотація, субвенція.

Постановка проблеми. Бюджетна децентралізація як певний процес передачі повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування в сфері бюджетної системи України передбачає послідовну зміну явищ у цій системі, які в законному порядку мають відбуватися.

Вбачається, що такі зміни стосуватимуться передусім структури бюджетної системи та структури бюджетів, що її становлять. Однак, сьогодні є чимало питань щодо задекларованої органами публічної влади бюджетної децентралізації, що спонукає до порушення конкретних питань, що стосуються цього правового явища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загалом бюджетну проблематику в Україні досліджували Л.К. Воронова, О.А. Музика-Стефанчук, А.А. Нечай, В.Д. Чернадчук та інші українські вчені. Ґрунтовних правових досліджень безпосередньо питань, пов'язаних з бюджетною децентралізацією на сьогодні не існує.

Метою статті є висвітлення деяких правових питань бюджетів та їх складових елементів в умовах бюджетної децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Тема бюджетної децентралізації є однією з найактуальніших тем, що обговорюються в сучасному українському суспільстві.

Бюджетна децентралізація в Україні ініційована Кабінетом Міністрів України в 2014 році. У Верховній Раді України зареєстровано законопроект «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин)» (реєстр. № 5078 від 15.09.2014 р.) [1], який згідно із пояснювальною запискою підготовлено «на виконання Основних напрямів бюджетної політики на 2015 рік, схвалених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.04.2014 № 385-р та абзацу другого пункту 1 Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р», а також з урахуванням здобутків бюджетних реформ у зарубіжних країнах, зокрема Польщі та Німеччині, щодо фінансового забезпечення соціально-культурної сфери, побудови трансферної політики, організації міжбюджетних відносин та механізмів бюджетного вирівнювання, на основі яких розроблено нову модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин [2].

Слід відзначити, що законопроект про внесення змін до БК України передбачає докорінну зміну системи вирівнювання, зокрема горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення, райо-

нів і об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад.

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів згідно із законопроектом про внесення змін до БК України здійснюється окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб з урахуванням певних параметрів (кількості населення; надходжень податку на прибуток підприємств, визначеного пунктом 1-1 частини першої статті 66 БК України, за останній звітний бюджетний період; надходжень податку на доходи фізичних осіб, визначеного пунктом 1 частини першої статті 66 БК України, за останній звітний бюджетний період; індексів податкоспроможності відповідного обласного бюджету, що визначаються окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб).

Таким чином, із правового поля вилучаються дотація вирівнювання та кошти, що передаються до державного бюджету з місцевого бюджету, які фактично замінюються іншими видами міжбюджетних трансфертів – базовою та реверсною дотаціями.

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 2 законопроекту про внесення змін до БК України базова дотація – це міжбюджетний трансферт на підвищення фіскальної спроможності бюджету, який його отримує (дотація вирівнювання згідно з пунктом 22 частини 1 статті 2 БК України є міжбюджетним трансфертом на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує [3]).

Оскільки поняття «підвищення фіскальної спроможності бюджету» та «вирівнювання дохідної спроможності бюджету» за своєю суттю є ідентичними, то змінюється фактично назва міжбюджетного трансферта та механізм його визначення. Значення терміну «реверсна дотація» взагалі відсутнє в законопроекті про внесення змін до БК України.

У статті 96 вказаного законопроекту пропонується міжбюджетні трансферти поділяти на:

- 1) базову дотацію (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);
- 2) субвенції;
- 3) реверсну дотацію (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);
- 4) додаткові дотації.

За чинним БК України [3] обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету, що надається обласному бюджету, зведеному бюджету м. Києва, міста обласного значення, району, або коштів, що передаються з таких бюджетів до державного бюджету, визначається за загальним фондом місцевого бюджету як різниця між розрахунковим показником обсягу видатків та розрахунковим обсягом доходів (кошика доходів), закріплених за відповідними місцевими бюджетами [4; 5].

Згідно із законопроектом про внесення змін до БК України при здійсненні вирівнювання враховуватиметься значення індек-

су податкоспроможності відповідних бюджетів (індекс податкоспроможності відповідного обласного бюджету є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності такого бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по всіх обласних бюджетах України в розрахунку на одну людину (частина друга статті 98 законопроекту); індекс податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності зведеного бюджету міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територіальних громад, у порівнянні з аналогічним середнім показником по всіх зведених бюджетах міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територіальних громад, в Україні в розрахунку на одну людину (частина друга статті 99 законопроекту) [1]. За діючим БК України індекс відносної податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності відповідного бюджету в порівнянні з аналогічним середнім показником по Україні в розрахунку на одну людину [3]).

Вищевикладене означає, що у «бюджетному вирівнюванні» прийматимуть участь лише доходи місцевих бюджетів, які складаються з двох загальнодержавних податків – податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств [1; 6], видатки місцевих бюджетів залишаються за межами цього процесу. Інакше кажучи, встановлюється нова система вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) – залежно від рівня надходжень на одного жителя. Решта платежів вирівнюванню не підлягають і залишаються в повному розпорядженні місцевих бюджетів. Вбачається, що зазначене сприятиме забезпеченню місцевих бюджетів достатніми надходженнями та стимулюватиме місцеві органи влади до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування.

Статті 88-91 законопроекту про внесення змін до БК України вказують на істотні зміни у видатках місцевих бюджетів. Зокрема, стаття 88 зазначеного законопроекту видатками, що здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення, визначає лише видатки на органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення. Всі інші видатки, які зараз здійснюються з цих бюджетів (на освіту (дошкільну освіту та загальну середню освіту (навчально-виховні комплекси «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад» за умови, що загальноосвітній навчальний заклад – I ступеня) та сільські, селищні та міські палаци й будинки культури, клуби, центри дозвілля, інші клубні заклади та бібліотеки) здійснюватимуться 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.

Формування «фіскально-спроможних» бюджетів територіальними громадами можливе лише за наявності згаданого вище закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [7].

На практиці це означає, що в «добровільному порядку» територіальні громади з низькою фінансовою спроможністю, фактично зобов'язані об'єднуватися, оскільки в протилежному разі вони можуть сформувавши свої бюджети лише для утримання органів місцевого самоврядування сіл, селищ чи міст районного значення.

Раціональне зерно в даному нововведенні є, проте його скоріше можна вважати тимчасовим заходом (перехідним етапом),

оскільки масштабних проблем у сфері бюджетної системи України воно не вирішить.

На нашу думку, зараз предметом об'єднання територіальних громад повинна стати виключно адміністративно-територіальна реформа [8, с. 4-10] (з якої у свій час розпочиналися усі реформи в Польщі, у тому числі – бюджетна). Саме проведення ефективних адміністративно-територіальних реформ, серед іншого, стало ключовим фактором успішної фіскальної децентралізації в Швеції, Данії та Норвегії [9, с. 33].

Уч у світі є країни, в яких успішно працює принцип «добровільності об'єднання муніципалітетів», наприклад Фінляндія, де в 80-х роках ХХ ст. також була спроба суттєвого скорочення числа муніципалітетів «зверху» з державного рівня, був розроблений план, як у Швеції та Данії. Проте в результаті політичних дебатів з територіальної реформи переміг принцип добровільності об'єднання. Паралельно була створена система державних субсидій для виконання державних повноважень – надання послуг в області шкільної освіти, догляду за дітьми тощо. Держава заохочує об'єднання муніципалітетів через надання додаткових субсидій, тобто реформа відбувається не адміністративним шляхом, а стимулюється економічно [9, с. 33].

Видається, що саме такий шлях на даному етапі обрала Україна. І питання тут не в тому, чи – це правильний вибір, питання в тому – чи прийнятний він для України.

На нашу думку, нам треба опиратися на досвід країн, які нещодавно проходили реформаторський шлях. Оптимальним варіантом для України є звісно досвід Польщі (унітарної держави, з відносно великою площею та багато чисельним населенням). Критерії населення та площі країни для будь-якого аспекту децентралізації є не менш важливими, ніж будь-які інші сутнісні критерії, оскільки в невеликих мало чисельних країнах проводити реформи організаційно легше, ніж у великих (для прикладу, успішна Фінляндія є якраз невеликою країною з мало чисельним населенням).

Слід також врахувати, що в європейській правовій літературі зміст фіскальної децентралізації розкривають через такі три аспекти:

децентралізація видатків – тобто надання місцевому самоврядуванню фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій;

децентралізація доходів – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для належного і якісного виконання встановлених для відповідного рівня місцевого самоврядування завдань і функцій, та право самостійно встановлювати їх розміри;

процесуальна й організаційна самостійність – право самостійно, під відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль тощо.

Ступінь фіскальної децентралізації піддається кількісним і якісним оцінкам. У літературі подано значну кількість таких критеріїв, з яких можна виокремити низку основних. Але видається, що застосування тільки одного критерію не може бути об'єктивним. Отже, основними критеріями оцінки рівня фіскальної децентралізації вважають:

співвідношення показників видатків місцевого самоврядування (місцевих бюджетів) до публічних видатків. Цей показник засвідчує ступінь децентралізації та деконцентрації публічних завдань і функцій, свідчить про фінансову спроможність місцевого самоврядування щодо їх виконання, а відтак і якість виконання. Загалом виражає ступінь власне фіскальної децентралізації. Серед держав, в яких місцеві видатки у від-

сотковому співвідношенні до публічних видатків сягають більше як 50%, є Данія, Іспанія, Швеція. Схожі висновки можна зробити зважаючи на співвідношення частки доходів місцевого самоврядування в публічних доходах загалом;

обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП. Цей показник дозволяє побачити, яка частина публічних ресурсів є розподілена поміж суб'єктами місцевого самоврядування. Іншими словами – відображає рівень фінансової децентралізації в державі. Умовно, показник вищий ніж 15% означає високий рівень децентралізації. В Європі серед таких держав – Данія, Швеція, Іспанія, Фінляндія, Нідерланди, Італія. Показник 15-10% – середній рівень децентралізації: Польща, Велика Британія, Угорщина, Чеська Республіка, Франція. Показник нижче 10% означає низький рівень децентралізації: Словаччина, Литва, Естонія, Португалія, Греція, Кіпр;

частка власних доходів у структурі доходів територіальних громад. Цей показник свідчить про фінансову самостійність (фінансову автономію) суб'єкта місцевого самоврядування. Важливо пам'ятати, що право органів місцевого самоврядування встановлювати податкові ставки, а також визначати обсяги надходжень з інших джерел реалізуються винятково щодо власних доходів. Саме це право – право на власні доходи й на їх регулювання – забезпечує фіскальну децентралізацію. У зарубіжній літературі власні доходи визначають як доходи *sensu stricto* й до них не відносять доходи від частки в загальнодержавних податках і зборах. Серед країн, в яких частка таких доходів перевищує 50%, – Швеція, Данія, Фінляндія, Франція, Люксембург, Кіпр, Австрія, Бельгія, Ірландія, Португалія та ін. Можна сказати, що цей показник є не лише кількісним, але й якісним критерієм фінансової децентралізації;

обсяг міжбюджетних трансфертів, зокрема, дотацій вирівнювання в структурі доходів місцевих бюджетів. Розмір цього показника безпосередньо свідчить про фінансову автономію місцевого самоврядування. Чим він вищий – тим нижчий рівень фінансової самостійності й незалежності місцевого самоврядування. Відтак нижчим є рівень децентралізації, оскільки місцеве самоврядування не має жодного впливу на обсяг цих ресурсів тощо.

У літературі виділяють й інші критерії, зокрема: рівень зайнятості в публічному секторі; рівень доходів місцевого самоврядування порівняно з доходами державного бюджету; обсяг податкових доходів у порівнянні із загальним показником податкових доходів у державі; стану та якості майна, що перебуває у власності територіальних громад, тощо [10, с. 78-79].

Особливої правової характеристики потребують освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів та медична субвенція, які згідно із частиною першою статті 94 законопроекту про внесення змін до БК України, розраховуються на основі фінансового нормативу бюджетної забезпеченості.

Загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом вищезазначених міжбюджетних трансфертів розраховується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у відповідній сфері, на підставі державних соціальних стандартів і нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами [1].

З одного боку, як правильно зазначають автори законопроекту про внесення змін до БК України, передбачення вищезазначених бюджетних коштів у вигляді субвенцій шляхом визначення профільних міністерств головними розпорядниками коштів цих субвенцій означатиме посилення їх відповідальності за реалізацію державної політики в освітній та медичній галузях [2].

З другого, законодавець субвенції визначив як міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визна-

ченому органом, який прийняв рішення про надання субвенції (пункт 48 частини першої статті 2 БК України) [1].

Тобто, спочатку видатки на усі вище перелічені програми визнаються видатками місцевих бюджетів (статті 89-90 законопроекту про внесення змін до БК України [1]), а це означає, що їх здійснення – це прямі видаткові бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування (саме вони – органи місцевого самоврядування, відповідальні за якість надання суспільних послуг у сферах, про які йдеться); проте згодом – у розподілі бюджетних коштів для виконання своїх же повноважень органи місцевого самоврядування реальної участі не приймають. Визначення їх обсягів та критеріїв розподілу – це фактично повноваження органів державної влади.

Виникає чимало запитань щодо розрахунку даних субвенцій.

Передбачається, що вони розраховуватимуться на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, які визначатимуться шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів гарантованих послуг тощо.

Немає зокрема конкретики, про який «загальний обсяг фінансових ресурсів» йдеться й на реалізацію яких «бюджетних програм» він спрямовується (тут мовиться про фінансовий ресурс державного бюджету й бюджетні програми, які за рахунок цього ресурсу здійснюються, чи про фінансовий ресурс місцевих бюджетів? Це принципове питання).

Загалом сформована пропозиція щодо досліджуваної бюджетно-правової норми є некоректною й суперечливою.

На нашу думку, немає доцільності на даному етапі функціонування бюджетної системи України в поспішному втіленні в життя подібних позицій.

Видається, що зараз усі видатки, які планується здійснювати за рахунок субвенцій, доцільніше формувати в діючому правовому полі.

Сьогодні немає сенсу відмінити постанову Кабінету Міністрів України [11], яка затверджує формули, на підставі яких розраховуються видатки місцевих бюджетів по усіх галузях соціально-культурної сфери, і запроваджувати фактично такі самі формули, тільки для визначення уже не дотації вирівнювання, а субвенцій (пропозиції щодо методики розрахунку субвенцій майже ідентичні діючій методиці розрахунку дотації вирівнювання).

Висновок. Питання бюджетної децентралізації потребують особливої комплексної уваги усіх фахівців, які мають відношення до цієї проблематики, оскільки лише консенсус, публічне обговорення проблемних питань, що уже існують, а також питань, які виникають у ході процесу, можливе досягнення поставленої цілі – юридичне закріплення співвідносних надходжень та витрат місцевих бюджетів для результативного виконання органами місцевого самоврядування (органами місцевої влади) бюджетних повноважень.

Література:

1. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин), реєстр. № 5078 від 15.09.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52179.
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо реформи міжбюджетних відносин) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52179.
3. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.
4. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 груд. 2010 р. № 1149 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 97. – Ст. 3441.

5. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. № 1149: постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2014 р. № 96 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 31. – Ст. 847.
6. Податковий кодекс України: Закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13, / № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.
7. Проект Закону про добровільне об'єднання територіальних громад від 13 черв. 2014 реєстр. № 4070 а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51326.
8. Прокопенко Л.Л., Шумляева І.Д. Реформування територіальної організації влади в Польщі: досвід для України – С. 1-11 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2012-02%288%29/12plpdu.pdf>.
9. Деркач М.І. Досвід фінансової децентралізації в контексті забезпечення сталого розвитку скандинавських країн [Електронний ресурс] / М.І. Деркач // Вісник Бердянського університету менеджменту й бізнесу. – 2011. – № 1(13). – С. 31-34 – Режим доступу: <http://old.bumib.edu.ua/sites/default/files/visnyk/4-1-13-2011.pdf>.
10. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О.М., 2012. – 212 с.
11. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 груд. 2010 р. № 1149 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 97. – Ст. 3441.

Перощук З. И. Некоторые правовые вопросы бюджетов и их составляющих элементов в условиях бюджетной децентрализации

Аннотация. В статье поднимаются актуальные правовые вопросы бюджетов и их составляющих элементов в условиях бюджетной децентрализации, в частности, вопросы, касающиеся системы выравнивания.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная система Украины, бюджетная децентрализация, дотация, субвенция.

Peroschuk Z. Some legal issues of budgets and their components in terms of fiscal decentralization

Summary. The article focuses on the current legal issues of budgets and their components in terms of fiscal decentralization, including issues related to alignment system.

Key words: budget, budget system of Ukraine, fiscal decentralization, grant, subvention.