

Чечель А. В.,
аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету

КОГНІТИВНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКІВ ПОНЯТТЯ «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ» З ВИХІДНИМИ ПРАВОВИМИ ПРИНЦИПАМИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

THE COGNITIVE POTENTIAL OF THE INTERRELATIONSHIPS BETWEEN THE “DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION” NOTION AND THE FUNDAMENTAL LEGAL PRINCIPLES FOR THE LOCAL BUDGETS FORMATION

У статті досліджено когнітивні взаємозв'язки поняття «децентралізація публічного управління» з вихідними правовими принципами формування місцевих бюджетів. Визначено, що децентралізація публічного управління у процесах формування місцевих бюджетів – це ідея про передачу в межах існуючої фінансової та управлінської систем фінансових ресурсів й зумовленої ними відповідальності від центру публічної влади до її нижчих рівнів, зокрема органів місцевого самоврядування, з метою підвищення ефективності витрачання коштів публічних бюджетів та результативності публічного адміністрування в усіх інших сферах суспільного життя. Природа територіальних громад та відносин між ними – суть антропологічно виважених адміністративних та фінансових рішень, які зумовлюють злагоджену соціальну взаємодію в межах керованих публічною владою територій, спрямовану на сталий прогрес. Ідея децентралізації – фактично одна з важливих організаційно-правових передумов реальної дії теорії верховенства права (прав людини та суспільства над державою). Усі правові принципи бюджетної системи України та інші складові частини цієї теорії отримують свою більш повноцінну реалізацію за рахунок втілення в практиці державного будівництва зазначеної ідеї, зокрема через підвищення ефективності, справедливості, антроповимірності системи витрачання коштів публічних бюджетів.

Ключові слова: бюджет, верховенство права, громада, децентралізація, ефективність, публічна влада, територія, управління.

В статье исследован когнитивный потенциал взаимосвязей понятия «децентрализация публичного управления» с основополагающими правовыми принципами формирования местных бюджетов. Определено, что децентрализация публичного управления в процессах формирования местных бюджетов – это идея о передаче в рамках существующей финансовой и управленческой систем финансовых ресурсов и обусловленной ими ответственности от центра публичной власти к ее иерархически более низким уровням, в том числе органам местного самоуправления, с целью повышения эффективности расходования средств публичных бюджетов и результативности публичного администрирования во всех других сферах общественной жизни. Природа территориальных общин и отношений между ними – суть антропологически взвешенных административных и финансовых решений, которые обуславливают слаженное социальное взаимодействие в рамках управляемых публичной властью территорий, направленное на устойчивый прогресс. Идея децентрализации – фактически одна из важных организационно-правовых предпосылок реального действия теории верховенства права (прав человека и общества над государством). Все правовые принципы бюджетной системы Украины и другие составляющие этой теории получают свою более полноценную реализацию за счет внедрения в практику государственного строительства указанной идеи, в частности из-за повышения эффективности, справедливости, антропоизмеримости системы расходования средств публичных бюджетов.

Ключевые слова: бюджет, верховенство права, община, децентрализация, эффективность, публичная власть, территория, управление.

The article reveals the cognitive potential of the interrelationships of the notion “decentralization of public administration” with the fundamental legal principles of the formation of local budgets. It was determined that the decentralization of public administration in the process of local budget formation is the idea of transferring financial resources within the existing financial and management systems and their responsibility from the center of public authority to its hierarchical levels to low levels, including local governments efficiency of spending public budgets and the effectiveness of public administration in all other areas of public life. The nature of territorial communities and the relations between them are the essence of anthropologically weighted administrative and financial decisions that contribute to a coherent social interaction within the territories managed by public authority, aimed at sustainable progress. The idea of decentralization is actually one of the most important organizational and legal prerequisites for the real action of the theory of the rule of law (human rights and society over the state). All the legal principles of the budget system of Ukraine and other components of this theory get their fuller realization due to the implementation of this idea in the practice of state building, in particular because of the increase in efficiency, equity, anthropic measurability of the system of spending public budget funds.

Key words: budget, rule of law, community, decentralization, efficiency, public authority, territory, administration.

Постановка проблеми. Із 2014 р. в Україні відбулися суттєві трансформації законодавства та системи управління фінансовими ресурсами територіальних громад, у т. ч. у напрямках об'єднання цих громад, наділенні їх додатковими повноваженнями та відповідними коштами. Наразі до доходів загального фонду бюджетів міст республіканського Автономної Рес-

публіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад належить 60 відсотків податку на доходи фізичних осіб, що сплачується згідно з ПКУ на відповідній території, і низка інших часток податкових і неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом й трансфертів, відповідно до статей 64, 9 Бюджетно-

го кодексу України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI (далі – БК України). Одночасне накопичення коштів у місцевих й у загальнодержавному публічних бюджетах – взаємовиключні цілі, що досягаються тільки у форматі пропорцій/часток. Обрання оптимальної пропорції розподілу грошових надходжень від роботи системи оподаткування питання є дискусійним і завжди залишається таким у будь-якій державі.

Метою статті є розкриття когнітивного потенціалу взаємозв'язків поняття «децентралізація публічного управління» та вихідних правових принципів формування місцевих бюджетів. Завдання цієї роботи полягають в окресленні: змісту концепту «децентралізація публічного управління»; впливу цього концепту на осмислення правових принципів формування місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Пошук відповіді на питання щодо пошуку резервів для наповнення місцевих бюджетів та оптимального розподілу грошових надходжень є перманентно актуальним для вітчизняних політиків та інших управлінців, вимагаючи ґрунтовних міждисциплінарних знань та досвіду, наприклад, фахівців із теорії права, конституційного, адміністративного та фінансового права, зокрема: О.Б. Заверухи, яка дослідила бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні, О.В. Покатаєвої (дослідила правову природу загальнодержавних податків та зборів в Україні), П.Б. Чернописького (конституційно-правовий аспект децентралізації влади в Україні). Порушена проблематика вирішується також на рівні доктрини, створеної економістами, вченими: А.С. Гавриленко (децентралізація як модель державного регулювання національної економіки), О.В. Покатаєвою (інституціональний підхід у державному регулюванні трансформації торговельно-економічних відносин), Т.В. Черничко (бюджетно-податкове регулювання в умовах трансформаційних змін в економіці України); істориками: В.В. Антоненко (становлення та соціально-економічні основи функціонування міських бюджетів Української СРР у 1920-ті рр.), В.А. Іващенко (податкова політика національних урядів в українському селі періоду революції (1917–1920 рр.)), А.І. Берестовим (податкові платежі селянства Наддніпрянської України у другій половині ХІХ – на початку ХХ ст.); політологами: К.Є. Ішейкіним (політико-правові засади бюджету участі в системі демократичних практик), А.О. Хмельниковою (децентралізація як механізм модернізації політичного менеджменту на регіональному рівні); іншими дослідниками. Втім, порушені питання залишились недостатньо повно досліджені вченими, а тому є актуальними для вивчення.

Виклад основного матеріалу. Централізація й децентралізація є дихотомічними поняттями, що характеризують будь-які види соціального управління. Адже без відповідного поєднання централізації і децентралізації жодне управління об'єктивно існувати не може, а тому їх не можна протиставляти. Іншими словами, мова може йти лише про оптимальне співвідношення між цими явищами суспільного

життя, що виключає абсолютизацію централізації чи децентралізації [1, с. 92]. Термін «децентралізація» у вітчизняному інформаційному полі використовується далеко не завжди доречно, інколи його ставлять у синонімічний ряд із деконцентрацією (формальним або неформальним розподілом владних компетенцій поміж кількома інститутами чи центрами прийняття рішень, які функціонують на центральному, регіональному, місцевому шаблях організації публічної влади), регіоналізацією тощо. Децентралізацію визначають як систему управління, в якій певна частина повноважень та управлінських функцій від центральної влади переходить під юрисдикцію органів місцевого самоврядування [2, с. 6].

Якщо централізація у сфері управління означає зосередження керівництва в єдиному центрі, більшої частини державних функцій – у віданні центральних установ [3, с. 1360], то децентралізація являє собою термін, яким маркують феномен передачі чогось (влади, фінансів та ін.) від центру до периферії. Його вдалий ідеологічний та політичний потенціал водночас не зумовлює його формально-юридичної змістовності, а тому він не отримав фіксації ані на рівні кодифікованих актів у сфері фінансів, ані на рівні законів із питань місцевого самоврядування й розвитку територіальних громад. Хоча у вигляді норм-цілей, норм-деклараций правотворчі органи нормативно визначили це поняття, відзначивши, що метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація в повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування (аб. 2 пп. 5 п. 3) [4]. Відповідальне муніципальне управління, тобто розвиток ефективності місцевої влади та зростання партнерства між владою та категоріями населення – центральний напрям публічно-правового виміру соціальної конкуренції в умовах децентралізації, зокрема в життєзабезпеченні, створенні кращих умов для економічної діяльності, розвитку інформаційної (ідеологічної) інфраструктури, посиленні виробничих потужностей тощо [5, с. 7]. У розрізі фіскальної та публічно-бюджетної децентралізації територіальні громади конкурують за перерозподіл більшої частки надходжень від загальнодержавного публічного бюджету до місцевих публічних бюджетів, обґрунтовуючи необхідність збільшення такого перерозподілу на їхню користь, перш за все, через демонстрацію ефективного використання коштів у попередніх звітних періодах із метою створення місцевих економічних систем зі стійкими тенденціями до розвитку. Логічно, що таке збільшення фінансової спроможності регіонів має наслідком передачу їх публічній владі додаткових завдань і відповідних повноважень для їх виконання. Також паралельно відбувається процес розширення (об'єднання чи інше переформатування) територіальних меж компетенції місцевих органів публіч-

ної влади. Наприклад, якщо відбудеться ліквідація районних державних адміністрацій, то фінанси, що раніше були призначені для реалізації їхніх повноважень, логічно спрямувати до бюджетів відповідних територіальних громад.

Децентралізація – це доволі складний та неоднорідний та тривалий у часі процес, який можливо розглядати в горизонтальній та вертикальній ретроспективі. Якщо мова йде про горизонтальний розріз, то в даному випадку ключовим є територіальний аспект, у вертикальному – ієрархічний. Якщо мова йде про територіальний аспект, то мається на увазі перехід влади від міст-центрів до адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня або ж до об'єднаних територіальних громад. Коли ж мова йде про вертикальний розріз процесів децентралізації, слід розуміти предметне управління, тобто передачу функціональних повноважень від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування [6, с. 42]. Вчені також наголосили, що результатом децентралізації мають стати стабільні фіскальні відносини між центральною владою та органами регіональної і місцевої влади, які описуються такими принципами, як фінансова автономія, достатність доходів, справедливість, передбачуваність, ефективність, простота, застосування стимулів та цілеспрямованість [7, с. 26]. Децентралізація публічної влади, за М.О. Баймуратовим, – це спосіб переміщення влади, повноважень із центру керованої системи на її периферію і зміцнення політико-правової самостійності периферійних підсистем – у випадку унітарної України – місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування (муніципальних утворень) [8, с. 272]. Технічно це відбувається через розмежування функцій і повноважень органів публічної влади в центрі і на місцях, упорядкування нормативно-законодавчої бази місцевих фінансів загалом, послаблення влади центру, проте відповідно до принципу верховенства права. Дія цього принципу проявляється в тому, що всі владні повноваження мають реалізовуватись вільно обраними представниками народу в межах та відповідно до законодавства, з дотриманням прав людини та захистом від свавілля. При цьому право не обмежується виключно законодавством та регулюється також і нормами моралі чи звичаїв, які прийняті суспільством та відповідають ідеї свободи, справедливості, рівності. Складовими частинами принципу верховенства права є вимоги щодо якості закону, законності, судового контролю за втручанням виконавчої влади у право особи на свободу, обмеження дискреційних повноважень, водночас кожна з вимог має свою специфіку [9, с. 60], зокрема у відносинах публічно-бюджетної децентралізації.

Інноваційна користь поняття «децентралізація публічної влади/фінансів» виражається в появі можливостей пізнати під новим кутом правові норми щодо розподілу коштів публічних бюджетів та сфер відповідальності публічної влади. Досліджуваний концепт виступає в якості вихідної підвалини пізнання природи правових ідей, які застосовують-

ся вченими і публічною владою для формування місцевих бюджетів. Перш за все, децентралізація означає охоплення ширшого кола конструктивних правових енергій (ідей, ініціатив, відповідальності та ін.) та їх специфіки, об'єктивно зумовленої природою населення, яке проживає в регіоні. У цьому зв'язку юристи мають справу з проблемою практичного впровадження в життя принципу соціальної справедливості, вирішення якого у вигляді конкретних цифр потребує належного обґрунтування, в т. ч. врахування суттєвих правових взаємозв'язків під час реформування місцевого самоврядування, а саме: перерозподілу повноважень у сферах органів публічного адміністрування на національному та різних рівнях регіонального розвитку; між зміною обсягу повноважень органів місцевого самоврядування і релевантними трансформаціями системи фінансування цих органів; дотримання балансу повноцінної соціальної конкуренції територіальних громад [10, с. 44]; скорочення надходжень до місцевого публічного бюджету та посилення соціального навантаження на нього, зокрема, внаслідок демографічних змін та міграційних процесів, відсутності комплексної інноваційної системи управління територіями; та ін. Наприклад, немає правового, економічного і/або іншого наукового пояснення зафіксованому у ст. 64 БК України правилу: територіальні громади міст обласного значення залишають у себе в бюджеті 60 відсотків податку на доходи фізичних осіб, що сплачується згідно з ПК України на відповідній території, а територіальній громаді м. Севастополя такий податок дозволено залишати в розмірі 100%. З політичної точки зору це виглядає не інакше, як загравання з останньою, що в підсумку подій лютого-березня 2014 р. не дало ані лояльності, ані жодних інших позитивних результатів для України, а тільки зрадливість та загострення політичної (фінансової та ін.) напруженості між окремими регіонами нашої Батьківщини. Тому таке і подібні правила політики децентралізації виключно не виважені й не виправдані юридично, економічно, політично або іншим чином. Як складові частини принципу верховенства права, ідеї найвищого рівня абстракції [11], справедливість, законність, правова ефективність, рівно як і всі інші загальні принципи права, під час бюджетної децентралізації повинні корелювати зі змістом цього принципу й домінувати відносно будь-яких політичних, економічних чи інших мотивів.

Рухаючись від зворотного, бачимо, що ігнорування специфіки природи правових відносин у регіонах (потреб, інтересів, економічних та екологічних проблем тощо) під час реалізації політики децентралізації фінансових надходжень до бюджетів обов'язково веде до зростання поляризації областей (інших адміністративно-територіальних одиниць) й негативно впливає на умови розвитку органів місцевої влади в ході децентралізації, відповідно, підсилюючи протилежну тенденцію – управління територіями на субнаціональному рівні (з центру). Матриця оцінки такої специфіки складається із загальноправових ідей принципу верховенства права. Її застосуван-

ня актуальне для розробки як стратегії та концепції, так і щорічних та галузевих планів реального впровадження реформ із децентралізації фінансів та інших елементів публічного управління в межах конкретних територіальних одиниць. Сукупно із цими правовими ідеями параметри ефективного управління фінансовими ресурсами (обізнаністю, духовністю, енергійністю посадових осіб публічної влади та ін.) стають достатніми підставами у процесі визначення територій та населення, мінімально необхідних для створення самодостатніх первинних та інтегральних суспільно-географічних макрорайонів. Адже поділ простору є важливим не лише для забезпечення територіального суверенітету, а й для вираження динамічної влади держави. Процвітання держави великою мірою залежить від якісних ознак її території, адже вона є «життєвим тілом» етносу – основоположною ознакою будь-якого реального суспільства. Фактично територіальна прив'язка населення до держави є фундаментальною основою становлення громадянського суспільства [6, с. 32]. Інакше навіть за збільшеного фінансування на користь місцевих бюджетів території не будуть розвиватися, а продовжать занепадати, або розвиток не буде мати сталого характеру. Серед прогресивних рішень у сфері децентралізації публічного управління в Україні наразі стало створення об'єднаних територіальних громад відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII. Зокрема, визначено, що бюджет об'єднаної територіальної громади розробляється з урахуванням особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених бюджетним законодавством (ч. 10 ст. 8); якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання (п. 5 ч. 1 ст. 4), тощо.

Прикладне застосування складових частин ідеї верховенства права в умовах децентралізації публічного адміністрування виражається у принципах бюджетної системи України, відображених у ст. 7. БК України, таких як: принципи єдності бюджетної системи України, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості і неупередженості, публічності та прозорості. Конкретизація верховенства права на рівні цих нормативно встановлених галузевих правових принципів бюджетотворення виявляє обмежену дію децентралізації публічного

управління відносно людських цінностей та ієрархічних зв'язків публічної влади. Тобто основа публічного управління в частині розподілу надходжень від фіскальної політики зберігається, проте якісно покращується в розрізі ефективності задоволення потреб людини та громади, в т. ч. посилення інтенсивності та конструктивності взаємозв'язків прогресивної і активної категорії населення та органів місцевого самоврядування.

Висновки. Отже, децентралізація публічного управління у процесах формування місцевих бюджетів – це ідея про передачу/перерозподіл/розсіювання в межах існуючої фінансової та управлінської систем фінансових ресурсів і зумовленої ними відповідальності від центру публічної влади до її нижчих рівнів, зокрема органів місцевого самоврядування, з метою підвищення ефективності витрачання коштів публічних бюджетів та результативності публічного адміністрування в усіх інших сферах суспільного життя. Збалансований розпис доходів і видатків на рівні територіальних громад вимагає від публічної влади всіх рівнів урахування специфіки потреб та інтересів таких громад, суттєвих взаємозв'язків між ними, а також зумовлених ними історичних, духовно-культурних, економічних, екологічних проблем правових відносин населення адміністративно-територіальних одиниць. Природа мешканців громад та відносин між ними – суть антропологічно виважених адміністративних та фінансових рішень (виділення субвенцій, дотацій, податкових відрахувань та ін.), які зумовлюють злагоджену соціальну взаємодію в межах керованої публічною владою територій, спрямовану на сталий прогрес. Ідея децентралізації – фактично одна з важливих організаційно-правових передумов реальної дії теорії верховенства права (прав людини та суспільства над державою). Усі правові принципи бюджетної системи України та інші складові частини цієї теорії отримують свою більш повноцінну реалізацію за рахунок втілення у практиці державного будівництва зазначеної ідеї адміністративно-правового змісту, зокрема, через підвищення ефективності, справедливості, антроповимірності витрачання коштів публічних бюджетів. Подальші дослідження торкнуться зумовленої децентралізацією специфіки принципів бюджетної системи України, різновидів децентралізації публічної влади (державно-приватного партнерства та ін.), а також демократії участі, бюджету участі (participatory budgeting) та інших суміжних концептів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монограф. К.: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
2. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. Практичний посібник. К.: Софія, 2012. 120 с.
3. Великий плумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. К.: Ірпінськ: ВТФ «Перун», 2004. 1440 с.
4. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020»: схвалено Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
5. Мельниченко О.А. Територіальна організація влади в Україні: конспект лекцій. Харків: ФОП Леонов Д.С., 2016. 102 с.
6. Степанець І.О. Регіональний вимір територіальної організації влади в Україні: дис. ... канд. геогр. наук: 11.00.02. К., 2018. 228 с.

7. Ішейкін К.Є. Політико-правові засади бюджету участі в системі демократичних практик: світовий досвід і Україна: автореф. дис. ... док. політ. наук: 23.00.02. К., 2018. 40 с.
8. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.
9. Семеній І.О. Зміст та межі перевірки адміністративним судом адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2018. 266 с.
10. Макаренков О.Л. Державно-правові ідеї в концепції відкритого суспільства Карла Поппера. Монографія. Запоріжжя: Запорізький нац.-й ун-т, 2017. 236 с.
11. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : монографія. У двох книгах / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка / Книга перша: Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії / Відп. ред. Н.М. Оніщенко. К.: Вид-во «Юридична думка», 2008. 344 с.