

Мізіна І. В.,

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара**ПРАВОВІ АСПЕКТИ МІСЦЕВОГО ФІНАНСУВАННЯ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ****LEGAL ASPECTS OF LOCAL FINANCING UNDER DECENTRALIZATION
OF POWER IN UKRAINE**

Проаналізовано проблемні питання, що виникають у процесі здійснення місцевого фінансування в умовах децентралізації влади в Україні.

Ключові слова: Бюджетний кодекс, децентралізація влади, місцеві фінанси, місцеве самоврядування, місцеві бюджети, фінансові ресурси, джерела доходів.

Проведен анализ проблемных вопросов, которые возникают в процессе осуществления местного финансирования в условиях децентрализации власти в Украине.

Ключевые слова: Бюджетный кодекс, децентрализация власти, местные финансы, местное самоуправление, местные бюджеты, финансовые ресурсы, ресурсный потенциал, источники доходов.

Analysis of issues that arise during exercise local funding under decentralization of power in Ukraine.

Key words: Budget Code, decentralization of government, local finance, local government, local budgets, financial resources, sources of income, legal aspects of local financing under decentralization of power in Ukraine.

Бюджетне законодавство України останнім часом часто змінюється. Так, 28 грудня 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [1], відповідно до якого з 2015 р. розпочато новий етап фінансової децентралізації. Цими змінами врегульовано, зокрема, бюджетні правовідносини, пов'язані із впровадженням нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин.

Підвищення незалежності органів місцевого самоврядування у вирішенні проблем, що виникають у межах відповідних територій, зокрема й розпорядженні своїми ресурсами, вимагає більш творчого підходу до управління місцевими фінансами. Сама ж система управління місцевими фінансами має бути розглянута з позицій посилення ролі органів місцевого самоврядування як суб'єктів управління ресурсним потенціалом територіальних громад у всіх його проявах. Таким чином, особливу увагу у процесі законодавчого регулювання питань підвищення самостійності місцевих органів влади необхідно приділяти фінансуванню місцевих бюджетів.

Характеризуючи стан наукової розробки проблеми правового регулювання процесів децентралізації влади в Україні, варто вказати на те, що вона є практично недослідженою, враховуючи її новизну, що дало поштовх до активного наукового пошуку шляхів укріплення фінансової самодостатності територіальних громад.

Розглядаючи детальніше наукові розробки у сфері регулювання місцевого самоврядування, варто зазначити, що велика увага приділяється безпосередньо формуванню дохідної частини місцевих бюджетів, особливо в частині податкових надходжень. Вирі-

шення цих проблем присвятили свої напрацювання Т. Безверхнюк, О. Бобровська, Л. Воронова, Ю. Ганущак, М. Кучерявенко, І. Луніна, І. Стефанюк, А. Ткачук, М. Трещов тощо. Однак необхідно зауважити, що поняття «місцеві фінанси» є ширшим за «місцеві бюджети» і не може самоврядування обмежуватися сукупністю фінансових ресурсів, що є у розпорядженні органів місцевого самоврядування. Правові аспекти регулювання місцевих фінансів як цілісної системи ґрунтовно досліджувалися вченими до початку реформування процесів міжбюджетних відносин – до 2010 р. (А Коваленко, О. Кравченко, П. Круш, О. Музика, В. Федосов, С. Юрій). Тому виникає об'єктивна необхідність перегляду фінансового законодавства, що визначає структуру системи місцевих фінансів та її подальшого реформування з урахуванням впливу процесів фінансової децентралізації в Україні.

Метою статті є дослідження впливу правових заходів щодо фінансування місцевих бюджетів на систему місцевих фінансів України та визначення шляхів перебудови чинного законодавства з урахуванням реформи децентралізації влади.

Децентралізація державної влади як універсальне явище відображає процеси перерозподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Чим більше децентралізована державна влада, тим гнучкішою є управлінська система і більш розвинутими демократичні інститути [3, с. 79]. Місце децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства визначається через відповідні політико-адміністративні фактори, серед яких: активізація політичної участі громадян, забезпечення максимальної «підзвітності» влади, посилення легітимності державної влади, захист демократичних свобод, які забезпечують його активізацію [3, с. 5].

Розподіл повноважень згідно з принципом субсидіарності – це один із головних принципів децентралізації, відповідно до якого найбільше повноважень мають ті органи влади, які є найближчими до людей і на рівні яких вирішення завдань та надання послуг є найбільш ефективним [4, с. 7].

Фінансова децентралізація полягає у передачі джерел доходів місцевих бюджетів із державного бюджету і повноважень щодо управління ними від державних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування з метою реалізації ними власних та делегованих державою функцій. Водночас передача нових повноважень та обов'язків має підкріплюватися відповідним рівнем фінансових ресурсів і точним визначенням дохідних джерел. Іншими словами, фінанси мають слідувати за функціями. Мета фінансової децентралізації полягає не тільки у підвищенні оперативності та якості надання публічних послуг на місцевому рівні, а й у забезпеченні сталого розвитку територій, економічного зростання і скорочення бідності. Всі суб'єкти фінансових правовідносин характеризуються наявністю фінансових ресурсів. Очевидно, що для початку потрібно мати ресурси, чітко знати джерела їх утворення, умови зростання, чинники впливу та їхні обсяги. Чим більше ресурсів, тим продуктивнішою буде система формування місцевих фінансів і більшим за обсягом місцевий бюджет. Тому одним із головних завдань органів місцевого самоврядування є безпосереднє «створення» фінансових ресурсів та формування умов їх збільшення за використання своїх повноважень.

Законодавчо визначений у Бюджетному кодексі України бюджетний процес закладає основи формування доходів, розподілу видатків та здійснення видаткової частини. Він є головним інструментом управління місцевими фінансами, але практично не впливає на їх структуру. Вітчизняні науковці єдині в тому, що місцеві фінанси як система включають у себе кілька основних взаємопов'язаних структурних елементів, які, перш за все, визначаються чинним бюджетним законодавством. Це видатки, доходи, способи їх формування, місцеві фінансові інститути, суб'єкти й об'єкти системи та відносини між суб'єктами системи й іншими ланками фінансової системи держави [5].

Законодавчі зміни, пов'язані з фінансовою децентралізацією, суттєво вплинули на усі структурні елементи системи місцевих фінансів, а отже, мають бути адаптовані до нових умов, які складаються у процесі реформування місцевого самоврядування. Насамперед, змінюється роль державних органів влади та органів місцевого самоврядування в системі місцевих фінансів, характер взаємозв'язків та відносин між ними.

Зв'язки та характер відносин між державними органами влади та органами місцевого самоврядування здебільшого з вертикальних трансформуються у горизонтальні. Посилюється управлінський вплив органів місцевого самоврядування на фінансові ресурси. Відповідно, знижується їх залежність у прийнятті рішень від виконавчих органів влади та підвищується рівень відповідальності за стан вико-

нання прийнятих рішень. Джерела утворення фінансових ресурсів стають набагато різноманітнішими за своїм змістом, виходять за аспекти оподаткування і трансформуються в інструменти управління, які є невід'ємною складовою частиною системи місцевих фінансів. Тому законодавчо має бути закріплена сформована цілісна система взаємопов'язаних інструментів, які працюють безперервно, послідовно, синхронно та створюють додаткову вартість ресурсу в кожній точці його зростання і все це за умови ефективного використання коштів.

Основними вимогами до системи місцевих фінансів з урахуванням впливу фінансової децентралізації можна визначити:

- формування ефективної та стійкої бази для мобілізації фінансових ресурсів у межах кожної територіальної громади;
- забезпечення достатнього обсягу ресурсів для збалансованого і динамічного розвитку на місцевому рівні;
- підвищення ефективності управління місцевими фінансами із застосуванням процесного та проектного підходів.

Усі заходи щодо зміни системи місцевих фінансів у контексті фінансової децентралізації мають бути розроблені у правових рамках, де чітко визначені функції, обов'язки, права та повноваження органів місцевого самоврядування, а також джерела фінансових ресурсів [6].

Таким чином, фінансова децентралізація має бути пов'язана з інституційною і правовою реформами, а хід її реалізації – постійно координуватись, контролюватись і оцінюватись. Старт фінансової децентралізації в Україні засвідчив необхідність структурної перебудови системи місцевих фінансів, які формувалася десятиліттями за умов централізованого управління фінансовими ресурсами.

Зосередившись на зміцненні досягнень у сфері управління місцевими фінансами, а також на розширенні масштабів місцевого економічного розвитку, пропонується прийняти окремий закон стосовно заходів щодо адаптації системи місцевих фінансів України в контексті фінансової децентралізації, норми якого враховують ключові напрями розвитку системи: інституційне зміцнення системи місцевих фінансів, місцевий економічний розвиток, механізми участі населення та підзвітності бюджетного процесу, нарощування ресурсного потенціалу території. Вирішення наведених проблемних питань розвитку системи місцевих фінансів формує низку нових чинників впливу на фінансове забезпечення розвитку територіальних громад, знімає неузгодженість і недостатню впорядкованість реформаторських заходів подальшого розвитку місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні. Подальші наукові дослідження законодавства, що регулює місцеве фінансування в Україні, в контексті фінансової децентралізації будуть спрямовані на пошук шляхів удосконалення управління дохідними джерелами місцевих бюджетів, які органи місцевого самоврядування отримали за результатами заходів щодо децентралізації влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII Електронний ресурс – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-viii>.
2. Децентралізація в Україні: соціологічний погляд [Текст] / [О. Гарнець, О. Гончарук, Н. Дмитрук, А. Ткачук – К.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160 с.
3. Гройсман В. Місце та роль децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства / В. Гройсман // Демократичне врядування. – 2015. – Вип. 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_22.
4. Арабчук Я. Фінансова децентралізація – основна складова спроможної громади / Я. Арабчук // Теорія та практика державного управління та місцевого самоврядування. – 2016. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/Users/admin/Downloads/Tpdu_2016_1_20.pdf.
5. Теорія фінансів: [підруч.] / за ред. В. Федосова, С. Юрія. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 576 с.
6. Круш П., Кожемяченко О. Національна економіка: регіональний та муніципальний вимір [Підручник] / П. Круш, О. Кожемяченко. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 320 с.