

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 353.5

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2020.2/31>**Семенова Т.М.**

Національна академія державного управління при Президентові України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОЦІНКА ПРОЦЕСІВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто проблеми правового забезпечення процесів фінансової децентралізації в Україні. З огляду на те, що із внесенням змін до базових законодавчих актів щодо адміністративно-територіального устрою відбудуться суттєві зміни в розподілі повноважень та фінансових ресурсів між місцевими та районними органами влади, здійснена оцінка чинної системи нормативно-правових актів у сфері управління місцевими фінансами. Зроблена порівняльна характеристика норм чинної Конституції, винесених на громадське обговорення змін до неї та Європейської хартії місцевого самоврядування в частині взаємодії органів місцевого самоврядування та державної влади з приводу використання фінансових ресурсів. Детально проаналізовано підзаконні нормативно-правові акти та з'ясовано, що питання управління місцевими фінансами на районному рівні, порядку взаємодії районних органів влади та новостворених громад поки що майже не відображені в нормативно-правових актах Кабінету Міністрів України. Така ситуація, очевидно, буде зберігатися до прийняття базових законів щодо нового адміністративно-територіального устрою. Обґрунтовано, що суб'єкти базового рівня, насамперед сільські, селищні, міські ради, отримують більше самостійності в процесах управління фінансовими ресурсами територіальних громад та позбавляться контролю за їх використанням районними органами державної влади.

У результаті дослідження визначено основні прогалини в нормативно-правовому регулюванні процесів фінансової децентралізації в Україні: невпорядкованість управлінських відносин у сфері публічних фінансів, дублювання повноважень владних інституцій, бюрократизм та корупція, що дає підставу стверджувати про нагальну необхідність формування нових підходів до використання коштів публічних фондів та оптимального розподілу функцій між органами влади. Зроблено висновок, що на рівні територіальних громад питання управління місцевими фінансами досить врегульоване, необхідно зосередитися на районному рівні. Проте проблемою є те, що досі чітко не визначено роль та місце районів у новому адміністративно-територіальному устрої та територіальній організації влади в Україні.

Ключові слова: фінансова децентралізація, місцеве самоврядування, районні органи влади, управління місцевими фінансами, нормативно-правове забезпечення.

Постановка проблеми. Передумовою впровадження в Україні децентралізації місцевого самоврядування стало схвалення Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, в якій наголошено, що в Україні вже закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування [1].

Проте із внесенням змін до Конституції України та базових законодавчих актів щодо адміністративно-територіального устрою відбудуться суттєві зміни в розподілі повноважень та фінансових ресурсів між місцевими та районними органами влади. Це вимагатиме суттєвого допрацювання нормативно-правової бази з метою вироблення нової системи управління фінансами на рівні реорганізованих районів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми нормативно-правового процесів фінансової децентралізації в Україні досліджували такі дослідники, як М. Баймуратов, Н. Гончарук,

С. Дяченко, А. Мунько, А. Ткачук, С. Серьогін та багато інших. У науковій літературі досить детально вивчено проблеми законодавчого забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, особливо зміни в бюджетному процесі та міжбюджетних відносинах. Водночас майже відсутні дослідження, які стосуються системної оцінки нормативно-правової бази в частині управління місцевими фінансами на районному рівні.

Постановка завдання. Метою статті є нормативно-правова оцінка процесів фінансової децентралізації в Україні, зокрема на районному рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основним законом держави, в якому закладені підвалини правового регулювання відносин у сфері місцевих фінансів, є Конституція України [2]. Ст. 142 передбачено основні складники матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування (земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти комунальної власності громади), місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів, принципи взаємодії держави та органів місцевого самоврядування у сфері місцевих фінансів, а також територіальних громад між собою.

Ст. 143 передбачено, що обласні та районні ради затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів задля реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання, вирішують інші питання, заарховані законом до їхньої компетенції.

Нині на розгляді у Верховній Раді України проєкт Закону про внесення змін до Конституції України [3], які стосуються управління місцевими фінансами. На відміну від чинної редакції, передбачено зміни в розподілі фінансових ресурсів між державою та територіальними громадами та обмеження повноважень обласних та районних рад у розподілі коштів для територіальних громад. Передбачається, що в їх управлінні будуть об'єкти спільної власності громад.

Що стосується відповідності положень чинного законодавства України Європейській хартії місцевого самоврядування [4], яка ратифікована нашою державою у 1997 р., то ця хартія акцентує лише на власних ресурсах територіальних громад,

описує критерії їх формування. При цьому в ній наголошується на захисті свободи діяльності органів місцевого самоврядування шляхом запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів із метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування та фінансового тягаря, який мають нести ці органи. Таке втручання держави жодним чином не має впливати на автономність місцевого самоврядування.

Наступними в ієрархії нормативно-правових актів у сфері управління місцевими фінансами є законодавчі акти: Бюджетний та Податковий кодекси, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», щорічні закони «Про державний бюджет України», «Про місцеві державні адміністрації», закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» тощо.

Оскільки вітчизняна система місцевих фінансів будується навколо процесів формування, розподілу й використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів, зміст відносин у системі управління місцевими бюджетами досить детально визначений чинним законодавством України та формується в його межах [5]. Насамперед, після початку реформи децентралізації були внесені зміни до бюджетного та податкового законодавства, якими була розширена податкова база формування місцевих бюджетів та встановлені прямі міжбюджетні відносини між бюджетами ОТГ та Державним бюджетом. Нині чинний Бюджетний кодекс України визначає лише повноваження учасників бюджетного процесу, а також функції головних розпорядників бюджетних коштів [6].

Ще одним кодексом, який частково регулює відносини у сфері управління місцевими фінансами, є Податковий кодекс України. Ним визначаються компетенції органів, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема він визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їхні права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час адміністрування податків, а також відповідальність за порушення податкового законодавства [7].

З метою законодавчого врегулювання фінансової децентралізації місцевого самоврядування було внесена низка змін до Бюджетного та Податкового кодексів. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [8] врегулю-

вав питання розширення дохідної бази місцевих бюджетів. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [9] запровадив акцизний податок із реалізації через роздрібну торговельну мережу алкогольних напоїв, тютюнових виробів та палива в місцевий бюджет, надав право місцевим органам влади встановлювати ставки податку на нерухоме майно для об'єктів житлової та нежитлової нерухомості. Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» вирішено питання формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, а також контролю за додержанням останніми бюджетного законодавства [10].

Загалом усю сукупність чинних законів України у сфері управління місцевими фінансами можна об'єднати в групи:

- щорічний закон «Про Державний бюджет України», який визначає доходи та видатки бюджетів, розмір соціальних стандартів та гарантій та обсяг позик та кредитів;

- «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», які визначають повноваження органів місцевого самоврядування та виконавчої влади в галузі бюджету та фінансів;

- «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про засади державної регіональної політики», якими визначаються фінансові засади формування та реалізації державної регіональної політики, повноваження її суб'єктів. У цих законах особлива увага приділяється фінансовій підтримці депресивних територій;

- «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим», «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», «Про статус гірських населених пунктів в Україні», що визначають особливості управління місцевими фінансами для окремих територій та адміністративно-територіальних одиниць;

- «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що визначають фінансові аспекти утворення та реорганізації ОТГ.

Дослідники процесів бюджетної децентралізації сходяться на тому, що протягом 2014 – 2019 рр. сформовано значний масив нормативно-правових актів щодо добровільного об'єднання тери-

торіальних громад, їх співробітництва, передачі повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, фінансової децентралізації, що дасть змогу посилити функціональну та фінансову спроможність місцевого самоврядування [10]. Проте в частині управління місцевими фінансами на принципах фінансової децентралізації органи виконавчої влади законодавчо потребують:

- подальшого розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та державної влади різних рівнів, у тому числі районного;

- чіткого та прозорого механізму державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування;

- визначення вичерпного переліку підстав та порядку притягнення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб до відповідальності за порушення фінансового законодавства;

- удосконалення процесу участі територіальної громади в процесі управління місцевими фінансами.

- законодавчі зміни, які посилять місцеву економічну політику.

Поряд із законодавчою базою в процесі реалізації реформи напрацьовано значний масив підзаконних нормативно-правових актів. На врегулювання відносин органів місцевого самоврядування та держави спрямовані постанови Кабінету Міністрів України. Предмет їх правового регулювання протягом останніх двох десятиліть еволюціонував залежно від пріоритетів державної політики у сфері розвитку громад та територій. Так, до 2005 р. постанови свідчили, попри декларування автономності та самостійності місцевого самоврядування, про посилення централізації фінансових відносин. Протягом 2005–2013 рр. Кабінет Міністрів України спрямовував зусилля на регулювання міжбюджетних відносин.

З 2014 р. увагу, крім управління місцевими фінансами в Донецькій та Луганській областях, стали приділяти врегулюванню можливостей використання органами місцевого самоврядування власних коштів. Питання управління місцевими фінансами на районному рівні, порядку взаємодії районних органів влади та новостворених громад поки що майже не відображені в нормативно-правових актах Кабінету Міністрів України. Така ситуація, вочевидь, зберігатиметься до прийняття базових законів щодо нового адміністративно-територіального устрою.

Також варто виділити ключові для процесів фінансової децентралізації розпорядження

Кабінету Міністрів України, а саме: від 23.05.2007 р. № 308-р «Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів»; від 01.04.2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»; від 07.11.2014 р. № 1085-р «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження».

У формуванні цілісної нормативно-правової бази сфери управління місцевими фінансами серед міністерств та відомств визначальну роль відіграє Міністерство фінансів України. Воно видає накази, які в галузі місцевих фінансів доцільно поділити на дві групи: перша група стосується врегулювання відносин у процесі виконання місцевих бюджетів на місцевому та районному рівнях, друга група – реформування місцевих фінансів та окремих аспектів реалізації механізмів фінансової децентралізації. Процес подальшого вдосконалення нормативно-правових актів Міністерства фінансів України полягатиме в уточненні окремих бюджетних процедур відповідно до повноважень районних органів влади.

Щодо регіонального рівня (розпорядження голів обласних державних адміністрацій, рішення обласних рад тощо) варто очікувати послаблення контролю за процесами управління місцевими фінансами в межах відповідної території. Нормативно-правові акти будуть спрямовані на формування та розподіл фінансових ресурсів задля виконання лише повноважень районних чи обласних органів влади.

Базовий рівень зазнає потужного регулюючого впливу з боку суб'єктів вищого та регіонального рівнів. Суб'єкти регіонального рівня не мають достатньої кількості точок дотику з органами місцевого самоврядування муніципальних утворень і виконують, насамперед, роль посередника у відносинах центральних органів влади з органами місцевого самоврядування, здійснюючи контр-

оль над діяльністю останніх. Завдання органів місцевого самоврядування в системі управління місцевими фінансами внаслідок реформування і децентралізації влади стають набагато ширшими і потребують уточнення, поглиблення, систематизації і генерування для формування дієвого впливу органів місцевого самоврядування на реалізацію наявних і створення нових можливостей підвищення фінансового стану регіонів [10] Суб'єкти базового рівня, насамперед сільські, селищні, міські ради, отримують більше самостійності в процесах управління фінансовими ресурсами територіальних громад та позбавляться контролю за їх використанням районними органами державної влади.

Отже, децентралізація державного управління передбачає суттєве посилення ролі місцевих фінансових інститутів, до яких належать інститут місцевих бюджетів, інститут позабюджетних фондів, інститут податкових платежів місцевого самоврядування, інститут місцевих позик, інститут об'єктів комунальної власності, інститут фінансів громадських послуг. Вплив органів місцевого самоврядування на процеси в системі управління місцевими фінансами має полягати в перетворенні її на ефективний інструмент соціально-економічного розвитку муніципальних утворень [5].

Висновки. Нині основними проблемами є неупорядкованість управлінських відносин у сфері публічних фінансів, дублювання повноважень владних інституцій, бюрократизм та корупція, що дає підставу стверджувати про нагальну необхідність формування нових підходів до використання коштів публічних фондів та оптимального розподілу функцій між органами влади. Враховуючи, що на рівні територіальних громад питання управління місцевими фінансами доволі врегульоване, необхідно зосередитися на районному рівні. Проте проблемою є те, що досі чітко не визначено роль та місце районів у новому адміністративно-територіальному устрої та територіальній організації влади в Україні.

Список літератури:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 25.03.2020)
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону № 2598 від 13.12.2019 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення: 25.03.2020)
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 25.03.2020)

5. Дяченко С.А. Структурні системи управління місцевими фінансами в умовах децентралізації. *Університетські наукові записки*. 2018. № 67-68. С. 264–275.
6. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 25.03.2020)
7. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 25.03.2020)
8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 25.03.2020)
9. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 25.03.2020)
10. Мунько А. Місцеві фінанси: розвиток теоретичних основ. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 1/2 (46/47). Ч. 2. С. 84–91.

Semenova T.M. LEGAL EVALUATION OF FINANCIAL DECENTRALIZATION PROCESSES IN UKRAINE

The article considers the problems of legal support of financial decentralization processes in Ukraine. Given that the amendments to the basic legislative acts on the administrative and territorial structure, there will be significant changes in the distribution of powers and financial resources between local and district authorities, an assessment of the current system of legal acts in the field of local finance management. A comparative description of the norms of the current Constitution made for public discussion of changes to it and the European Charter of Local Self-Government in terms of interaction between local self-government bodies and public authorities regarding the use of financial resources. Legislative acts were analyzed in detail and it was found out that the issues of managing local finances at the rayon level, the order of interaction between rayon authorities and newly created communities have not been reflected in the normative legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine. Such a situation will obviously remain until the adoption of basic laws on the new administrative and territorial structure. It is justified that the subjects of the basic level, first of all rural, settlement, city councils, gain more autonomy in the processes of managing the financial resources of territorial communities and will get rid of control over their use by the regional bodies of state power.

The study identifies major gaps in the legal regulation of financial decentralization in Ukraine: the lack of governance in public finance, duplication of powers of government institutions, bureaucracy and corruption, which gives reason to argue for the urgent need for the formation of funds for the formation of new funds optimal distribution of functions between authorities. It is concluded that at the level of territorial communities, the issue of managing local finances is sufficiently settled, it is necessary to focus on the district level. However, the problem is that the role and place of districts in the new administrative and territorial organization and territorial organization of government in Ukraine is still not clearly defined.

Key words: financial decentralization, local self-government, rayon authorities, local finance management, regulatory support.