

Список використаних джерел:

1. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, А.М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток № 51. – Ст. 1122.
3. Олефір В.І. Перехідний стан основних джерел адміністративного права в Україні / В.І. Олефір, В.В. Галушко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua/articles/general-administrative-law/80-transition-state-of-the-main-sources-of-administrative-law-in-ukraine.html>.
4. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність: сутність та окремі проблеми трансформації на сучасному етапі / С.Т. Гончарук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij_jurnal/2007/statji_n3_4_2007/Goncharuk_57.pdf.
5. Єсімов С.С. Правові підстави застосування адміністративних стягнень / С.С. Єсімов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vdujn_2013_1_2.pdf.
6. Lietuvos Respublikos Administracinių teisės pažeidimų kodeksas [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=494102.
7. Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://likumi.lv/doc.php?id=89648>.
8. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О.А. Банчук. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.

ХОМЯКОВА О. А.,

аспірант кафедри конституційного,
міжнародного і адміністративного права
(Інститут права імені Володимира Сташица
Класического приватного університета)

УДК 347.7

ПРАВОВАЯ ОСНОВА БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В статье анализируются процессы реформирования бюджетных отношений в рамках широкомасштабной бюджетной децентрализации, анонсированной в Украине. Анализируются вопросы содержания понятия «бюджетная децентрализация», а также недавно принятые законы, направленные на правовое регулирование реформирования местного самоуправления и местных финансов (бюджетов). Указываются определенные недостатки такого регулирования.

Ключевые слова: бюджетная децентрализация, добровольные объединения территориальных общин, сотрудничество и взаимодействие территориальных общин, местные бюджеты, местное самоуправление.

У статті аналізуються процеси реформування бюджетних відносин у межах широкомасштабної бюджетної децентралізації, проведення якої анонсоване в Україні. Досліджуються питання змісту поняття «бюджетна децентралізація», а також нещодавно прийняті закони, спрямовані на правове регулювання реформування місцевого самоврядування та місцевих фінансів (бюджетів). Указуються певні недоліки в такому регулюванні.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, добровільні об'єднання територіальних громад, співробітництво та взаємодія територіальних громад, місцеві бюджети, місцеве самоврядування.



The article analyzes the process of fiscal relations reforming in the framework of a large-scale fiscal decentralization, which was announced in Ukraine. The issues of the “fiscal decentralization” concept, as well as the recently adopted legislation aimed at the legal regulation of local self-government and local finance (budgets) reforming, are analyzed. Certain disadvantages of such regulation are determined.

Key words: *fiscal decentralization, voluntary associations of local communities, collaboration and cooperation of local communities, local budgets, local government.*

Введение. Реформирование практически всех государственных институтов и отношений, которое осуществляется активными темпами сегодня в Украине, не обошло стороной и бюджетные отношения, а также вопросы формирования и эффективного функционирования местных бюджетов. Одним из приоритетов последнего является формирование платежеспособных территориальных общин. На встрече председателя Верховной Рады Украины В. Гройсмана с рабочей группой по вопросам реформирования территориальных общин базового уровня, которая прошла 13 марта 2015 г., В. Гройсман акцентировал внимание на *активных нормотворческих процессах* в этом направлении, в частности создание Указом Президента Украины Конституционной комиссии, а в Парламенте – экспертных групп по вопросам *законодательного обеспечения* децентрализации власти и реформирования местного самоуправления [1]. Любое реформирование, прежде всего, должно быть обеспечено качественным нормативно-правовым регулированием, без которого любая реформа обречена. Указанное обуславливает актуальность исследования правового обеспечения процессов бюджетной децентрализации.

Постановка задания. Вопросы децентрализации сегодня очень актуальны, но обсуждаются они чаще всего на политическом уровне. Отдельным общим вопросам децентрализации посвящаются научные исследования, но ограничиваются они, как правило, сферами регулирования конституционного, муниципального и очень редко финансового права. Примерами таких научных публикаций являются научные труды О. Батанова, И. Ефремовой, О. Орлюк, В. Чернадчук. Также вопросы децентрализации и, в частности, бюджетной децентрализации, местных бюджетов, разграничения полномочий (и связанных с этим финансовых вопросов) органов государственной власти и органов местного самоуправления время от времени затрагиваются в экономической и управленческой литературе. Примерами являются научные труды таких авторов, как Н. Власюк, Т. Гринько, Д. Клинова, Л. Клец, К. Ковальчук, Н. Кучков, А. Маглаперидзе, Т. Мединская, М. Мельник, О. Николаева, И. Петровская, А. Придатко, Т. Рева, И. Сазонец, О. Сунцова и др. Вопросы же качественного правового обеспечения бюджетной децентрализации, как правило, остаются вне зоны внимания ученых-специалистов сферы финансового права и поэтому являются целью статьи.

Результаты исследования. В феврале этого года В. Гройсманом во время встречи с Комиссаром ЕС по вопросам Европейской политики добрососедства и переговоров по расширению Йоганнесом Ханом было отмечено, что в Украине начат процесс децентрализации управления, в частности принят ряд законов, направленных на развитие местного самоуправления, в Законе о Государственном бюджете на текущий год заложена определенная децентрализация финансов [2]. Таким образом, речь идет о правовой составляющей, которая, по нашему мнению, является основой любого реформирования. Правовой основой бюджетных отношений является совокупность правовых норм, которыми непосредственно руководствуются при формировании и выполнении бюджетов, при реализации межбюджетных отношений и других, связанных с эффективным функционированием местных бюджетов вопросов, участники этих отношений. Именно правовая основа делает легитимной как вообще функционирование местного самоуправления (как особенной подсистемы публичной власти), так и реализацию предоставленных ей функций в сфере бюджетных правоотношений.

Бюджетной децентрализацией являются «любые виды мобилизации финансовых ресурсов в бюджетах органов местного самоуправления. <...> Способ измерения величины



перехода национальной экономики от административно-командной к рыночной и являющейся целесообразной при условии достижения разумного оптимума между формированием доходов местных бюджетов и финансированием делегированных полномочий» [3, с. 313]; бюджетная децентрализация «предусматривает юридически закрепленные полномочия органов местной власти увеличивать налоговые поступления и принимать решения про осуществление затрат на свое усмотрение в соответствии с юридически закрепленными критериями» [4, с. 28].

Проанализируем несколько принятых за последний год законодательных актов, регулирующих разные аспекты местного самоуправления и, в частности, вопросы местных финансов, а именно: Законы Украины «О сотрудничестве территориальных общин» от 17.06.2014 г. № 1508-VII, «О добровольном объединении общин» от 05.02.2015 г. № 157-VIII, «О принципах государственной региональной политики» от 05.02.2015 г. № 156-VIII.

В Законе Украины «О сотрудничестве территориальных общин» от 17.06.2014 г. № 1508-VII в п. 3 ч. 1 ст. 4 говорится об одной из форм такого сотрудничества – совместном финансировании (содержании) субъектами сотрудничества (а ими, в соответствии с ч. 1 ст. 3 Закона, являются территориальные общины сел, поселков, городов через сельские, поселковые и городские советы) предприятий, учреждений и организаций коммунальной формы собственности – инфраструктурных объектов [5]. Следует отметить, что основной кодифицированный акт, в котором регулируются вопросы собственности, – Гражданский кодекс Украины, не содержит закрепления каких-либо *форм собственности*. В этом Кодексе есть четыре статьи, посвященные отдельно праву собственности Украинского народа (ст. 324), праву частной собственности (ст. 325), праву государственной собственности (ст. 326) и праву коммунальной собственности (ст. 327), но это не является *формами собственности*. На некорректность законодательных положений в отношении «форм собственности» уже более десяти лет указывает учеными-цивилями. Терминологией «форм собственности» оперировало гражданское законодательство до принятия совершенно нового по содержанию и сути Гражданского кодекса. Таким образом, данная терминология является устаревшей, и использование ее в новейшем законодательстве (каким и является Закон Украины «О сотрудничестве территориальных общин») не целесообразно. И хотя в Конституции Украины мы встречаем данную терминологию (только в виде констатации, без конкретизации таких форм), тем не менее, следует учитывать, что Конституция была принята в условиях действия старого гражданского законодательства, оперировавшего такими категориями, и поэтому в этой части немного устарела. Новейшее законодательство должно учитывать подобные трансформации, и это, на наш взгляд, является недостатком законодательной техники в новом Законе.

Сам факт принятия Закона о сотрудничестве в целом является позитивным явлением, поскольку добровольность объединения свидетельствует об отходе от административно-командных методов и о поступательном движении к рыночным основам экономики отдельных местностей.

Вопросы добровольности объединения непосредственно регулирует следующий Закон – Закон Украины «О добровольном объединении общин» от 05.02.2015 г. № 157-VIII. Тенденция «укрупнения» небольших территориальных общин является тем позитивным опытом, который наше государство перенимает в зарубежных странах. Во многих европейских странах эта тенденция появилась еще в послевоенное время [6, с. 268–269]. В отношении принципов, лежащих в основе подобных «укрупнений», разные страны шли своим путем, используя самые разнообразные варианты проведения таких «укрупнений» – от «командных методов» до совершенно противоположных – добровольных. Именно добровольные методы стали самыми распространенными в Европе, и именно этот путь избрала наша страна, приняв соответствующий Закон [7].

Следует также отметить, что даже в тех случаях, когда в отдельных странах Европы устанавливались границы «надмуниципальных образований» «сверху» (командно-административным методом), опыт этих стран свидетельствует о демократическом характере этих



процессов, поскольку при этом учитывались экономические, исторические и культурные связи муниципалитетов. Кроме этого, проводились довольно затратные экспертные исследования о целесообразности и оптимальности «укрупнения», что позволяло спрогнозировать их эффективность. Украина в п. 4 ч. 1 ст. 4 анализируемого Закона среди условий добровольности объединения территориальных общин закрепила, что при принятии соответствующего решения во внимание должны приниматься исторические, природные, этнические, культурные и другие показатели, влияющие на социально-экономическое развитие объединенной территориальной общины.

Таким образом, можем констатировать позитивные трансформации как в нормативном регулировании процессов, сопровождающих децентрализацию и ее составляющую – бюджетную децентрализацию, так и учет базовых принципов ее осуществления и опыта иностранных государств. Среди недостатков следует отметить, что, несмотря на признание Украиной принципа верховенства права в качестве базового принципа права, его закрепление во многих новейших законодательных актах, анализируемый Закон данный принцип в ст. 2 не закрепляет, хотя такой принцип, как законность, по традиции, имевшей место в законодательных актах, принимавшихся ранее, закреплён. На сегодняшний день чаще на первом месте закрепляется принцип верховенства права, а уже после него – принцип законности и другие, в зависимости от специфики акта.

Поскольку государство провозгласило курс на децентрализацию, в том числе бюджетную, им должны создаваться определенные стимулы к ее осуществлению. Одним из таких стимулов должна стать ст. 10 анализируемого Закона, в которой регулируются вопросы финансовой поддержки государством добровольного объединения территориальных общин сел, поселков, городов. Так, в частности, государство осуществляет финансовую поддержку добровольного объединения территориальных общин сел, поселков, городов путем предоставления объединенной территориальной общине средств в виде субвенций на формирование соответствующей инфраструктуры в соответствии с планом социально-экономического развития такой территориальной общины. В общем виде «прописывается» механизм принятия решения о такой финансовой поддержке. Так, предложения о предоставлении финансовой поддержки объединенной территориальной общине должны вноситься соответствующей областной государственной администрацией по представлению местного совета объединенной территориальной общины Кабинету Министров Украины не позднее 15 июля года, предшествующего бюджетному периоду, в котором предусматривается оказание такой финансовой поддержки. Общий объем финансовой поддержки распределяется между бюджетами объединенных территориальных общин пропорционально площади объединенной территориальной общины и количества сельского населения в такой территориальной общине с равным учетом этих обоих факторов. Общий объем субвенций на формирование соответствующей инфраструктуры объединенных территориальных общин определяется законом о государственном бюджете Украины. Порядок предоставления субвенций из государственного бюджета объединенным территориальным общинам устанавливается Кабинетом Министров Украины.

Учитывая дату принятия закона (февраль текущего года) и расписанный в общем порядке срок подачи предложений о предоставлении финансовой поддержки объединенной территориальной общине (до 15 июля), пока еще не представляется возможным проследить эффективность действия указанных норм.

Что касается еще одного недавно принятого Закона, направленного на правовое обеспечение реформирования местного самоуправления и связанных с этим финансовых вопросов, – Закона Украины «О принципах государственной региональной политики» от 05.02.2015 г., отметим, что в нем также обращает внимание отсутствие среди принципов государственной региональной политики (ст. 3 Закона) принципа верховенства права [8]. Стимулирование и поддержка местных инициатив в отношении эффективного использования внутреннего потенциала регионов для создания и поддержки полноценной жизненной среды, повышение качества жизни людей является одним из приоритетов государственной



региональной политики. Также интерес для целей нашего исследования представляют и такие приоритеты, как формирование с учетом документов Совета Европы и Европейского Союза нормативно-правовой базы, необходимой для реализации государственной региональной политики, определенной в указанном Законе, а также улучшение материального, финансового, другого ресурсного обеспечения развития регионов и содействие осуществлению полномочий органами местного самоуправления. В Законе определены механизмы финансирования государственной региональной политики, одним из которых является межбюджетные трансферты из государственного бюджета местным бюджетам. Источниками финансирования являются, в частности, и средства государственного бюджета, и средства местных бюджетов.

Кроме указанных законодательных актов, с целью усиления роли местных бюджетов и укрепления их финансовыми ресурсами путем перераспределения доходов и затрат между бюджетами разных уровней, Верховная Рада Украины внесла изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы Украины. Среди подзаконных нормативно-правовых актов следует назвать «Государственную стратегию регионального развития в период до 2020 года», утвержденную Постановлением Кабинета Министров Украины от 06.08.2014 г. № 385 [9].

Все указанные процессы, по мнению Председателя Верховной Рады Украины (а Рада, напомним, является законодательным органом, который как никто другой ответственен за нормативное обеспечение любого процесса реформирования) и председателей сельских советов, высказанном на их рабочей встрече 27 февраля этого года, свидетельствуют о старте процесса децентрализации и необходимости его продолжения [10].

Выводы. Таким образом, активные реформационные процессы в бюджетной сфере, происходящие в Украине, сопровождаются принятием значительного количества нормативно-правовых актов различной юридической силы. Выводы об эффективности регулирования этих актов можно будет делать по прошествии определенного времени, когда возможным станет задействование такого критерия качества нормативно-правовых актов, как их стабильность, когда будет возможность увидеть в действии механизм обеспечения финансовой поддержки объединенных территориальных общин.

В качестве недостатков нормативного регулирования следует указать на использование устаревшей терминологии и недостаточную последовательность в закреплении базовых принципов (в частности принципа верховенства права). Также следует указать на имеющиеся место случаи снижения на практике финансирования делегированных полномочий в селах, поселках и небольших городах. Примером является недавний случай (28.12.2014 г.) с принятием закона о внесении изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы Украины, в соответствии с которыми была исключена норма о финансировании из районных бюджетов учреждений образования и культуры в селах, поселках, городах районного значения. В последующем Председателем Верховной Рады была признана ошибочность такого исключения нормы и внесены соответствующие поправки в Бюджетный кодекс Украины. Факт отмены нормы и практически сразу же ее возврата свидетельствует об определенных «просчетах», которые могут иметь место, хотя они не содействуют реформированию, но являются «нормальным рабочим процессом», свидетельствующим о движении процесса реформирования и его сопровождении необходимым нормативным регулированием.

О совершенствовании процесса нормативного регулирования свидетельствует и тот факт, что, несмотря на некоторые недостатки, которые имеют место при принятии изменений в базовые законодательные акты по вопросам бюджетов, местных бюджетов и межбюджетных отношений, процессы «работы над ошибками» все-таки идут. Так, например, 13 марта этого года на рабочей встрече по вопросам содействия реформированию территориальных общин базового уровня Председатель Верховной Рады Украины поручил «доработать» до 16 марта Методику формирования платежеспособных территориальных общин. Обращает внимание как достаточно сокращенные сроки, предоставленные для «доработки», так и стремление утвердить, все-таки, наиболее эффективный документ, в котором было бы учтены все необходимые нюансы.



Перспективними напрямками дальніших досліджень процесів нормативного забезпечення реформування місцевих бюджетів являються збереження відповідних норм Бюджетного і Податкового кодексів. Наступна стабільність або нестабільність цих норм покаже їх ефективність.

Список використаних джерел:

1. Прес-служба Верховної Ради України, 13 березня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/news/Top-novyna/105663.html>.
2. Гройсман В. Загальнонаціональний діалог щодо децентралізації буде діалогом одностороннім / В. Гройсман // Прес-служба Верховної Ради України, 19 лютого 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/news/Top-novyna/104365.html>.
3. Сунцова О.О. Місцеві фінанси : [навчальний посібник] / О.О. Сунцова. – 3-тє вид., перероб. та допов. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.
4. Єфремова І. Децентралізація влади: шлях до самостійності місцевих бюджетів / І. Єфремова // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 9. – С. 25–28.
5. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст. 1167.
6. Власюк Н.І. Місцеві фінанси : [навчальний посібник] / Н.І. Власюк, Т.В. Мединська, М.І. Мельник. – К. : Алерта, 2011. – 328 с.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2015. – № 18.
8. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2015. – № 18.
9. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2014 р. – № 70. – С. 23. – Ст. 1966.
10. Гройсман В. візьме процес об'єднання громад під особистий контроль / Прес-служба Верховної Ради України, 27 лютого 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/news/Top-novyna/104721.html>.

