

6. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права / Н. П. Кучерявенко. – Х.: Право, 2002. – Т. 3: Учение о налоге. – Х.: Легас-Право, 2005. – 600 с.
7. Львов Д. Курс финансового права / Д. Львов. – Казань: Типогр. Импер. ун-та, 1888. – 517 с.
8. Онишук Н. Ю. Правове регулювання виконання податкового обов'язку: дис.... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Надія Юріївна Онишук. – Х., 2010. – 202 с.
9. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – №92. – Ст. 3248.
10. Рау К. Г. Основные начала финансовой науки: в 2-х т. / Рау К. Г. – [пер. с нем. под ред. Корсак А.]. – Т.1. – Спб.: Типограф. Майкова, 1867. – 316 с.
11. Тургенев Н. И. Опыт теории налогов. 1818 г. / Н. И. Тургенев // У истоков финансового права: В 2 - х т. /Под ред. А. Н. Козырина. – М.: Статут, 1998. – Т.1. – 432 с.
12. Храбров А. Налоговая обязанность как вид правовой обязанности / А. Храбров // Підприємництво, госп-во і право. – 2004. – № 5. – С. 81-83.
13. Храбров А. О. Правове регулювання виникнення, зміни і припинення податкового обов'язку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Андрій Олександрович Храбров. – Х., 2004. – 182 с.
14. Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах / И.И. Янжул. – М.: Статут, 2002. – 555 с.

УДК 321.7

Золотоноша О.В.,

здобувач Відкритого міжнародного університету
розвитку людини «Україна»

ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ОСНОВНА УМОВА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу особливостей фінансової децентралізації як основної умови реалізації владних повноважень місцевими органами влади та основним проблемам розмежування зазначених повноважень між органами державної

влади та місцевого самоврядування в Україні у контексті євроінтеграції та суспільно-правових процесів децентралізації влади в державі. Зазначене є необхідною умовою забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування та створення сприятливих умов для належного рівня розвитку адміністративно-територіальних одиниць усіх регіонів України.

Ключові слова: повноваження, органи влади, децентралізація, економіка, місцеве самоврядування, євроінтеграція.

Стаття посвящена аналізу особностей фінансової децентралізації як основного условия реализации властных полномочий местными органами власти и основным проблемам разграничения отмеченных полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления в Украине в контексте евроинтеграции и общественно-правовых процессов децентрализации власти в государстве. Указанное есть необходимым условием обеспечения финансовой независимости органов местного самоуправления и создания благоприятных условий для надлежащего уровня развития административно-территориальных единиц всех регионов Украины.

Ключевые слова: полномочия, органы власти, децентрализация, экономика, местное самоуправление, евроинтеграция.

The article is sanctified to the analysis of features of financial decentralization as a basic condition of realization of imperious plenary powers local authorities and to the basic problems of differentiation of the marked plenary powers between public and local self-government authorities in Ukraine in the context of euro integration and publicly-legal processes of decentralization of power in the state. Marked by the necessary condition of providing of financial independence of organs of local self-government and creation of favourable terms for the proper level of development of administrative-territorial units of all regions of Ukraine.

Keywords: plenary powers, government bodies, decentralization, economy, local self-government, euro integration.

Постановка проблеми. Інституалізація державної виконавчої влади на місцевому рівні в Україні є важливою умовою реформування місцевого самоврядування. Ці процеси є взаємопов'язані та взаємозалежні. Взаємовідносини державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування мають бути побудовані на принципах координації та взаємодії, тільки тоді діяльність зазначених органів буде відповідати базовим пріоритетам розвитку правової, соціальної держави, демократичного суспільства та основним принципам громадянського суспільства в цілому.

Необхідною умовою ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад. Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування, як публічну владу територіальних громад. Конституція України гарантує місцеве самоврядування і тим самим не допускає можливості його підміни місцевими державними адміністраціями. Демократизація всіх сфер суспільного життя та побудова громадянського суспільства в Україні неможливі без проведення децентралізації і деконцентрації державних функцій і повноважень та втілення в життя принципів реального місцевого самоврядування. Отже, питання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, необхідність утворення такої моделі управління, яка об'єднає широкий місцевий демократизм зі стабільною, відповідальною і сильною політикою держави на місцях, набувають особливої гостроти[3].

Аналіз дослідження даної проблеми. Актуальність означеної проблеми зумовлює її активне наукове обговорення як вітчизняними так і зарубіжними науковцями, зокрема такими як В.П. Козуб, С.М. Клімова, С.В. Майстро, А.М. Онупрієнко, О. Рябенко, В. Кравченко, М. Пітцик та ін.

Мета статті полягає у аналізі фінансової децентралізації як основної умови реалізації повноважень місцевих органів влади в Україні та дослідженні її особливостей.

Причинами, що на сучасному етапі заважають ефективній реалізації своїх повноважень місцевими органами влади слід вважати в першу чергу відсутність чіткого розмежування зазначених повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, окрім цього немає чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня, тобто можемо сміливо говорити про відсутність налагодженої взаємодії між вказаними органами влади особливо у ході проведення децентралізації, яка є досить актуальною на сьогоднішній день.

Фінансова децентралізація і децентралізації влади в цілому є досить спірною і в той же час необхідною, адже безпосередньо пов'язана з системними реформами та трансформаційними процесами, що відбуваються в Україні.

Виклад основного матеріалу. У розвинених демократичних країнах реалізація повноважень місцевими органами влади в першу чергу базується на чіткому їх розподілі з метою ефективної реалізації функцій держави.

В Україні державна влада та місцеве самоврядування знаходяться в тісній взаємодії та взаємовпливі. Ці відносини обумовлені їх інтегрованістю в більш велику систему публічної влади. Окрім цього, вказана взаємодія визначена та регламентована вітчизняним законодавством.

Вважаємо за необхідне визначити, що ми маємо на увазі, говорячи про взаємодію центральних органів виконавчої влади з місцевими органами влади. Отже, це певний вид діяльності, який закріплений на законному рівні та направлений на спільну та ефективну реалізацію владних повноважень на регіональному рівні.

Взаємодія органів державного управління і представницьких органів місцевого самоврядування необхідна і логічно обґрунтована, тому що:

по-перше, це дозволяє найефективніше реалізовувати принцип поєднання державного і місцевого інтересів при здійсненні управління на місцях;

по-друге, здійснення делегованих повноважень обласними державними адміністраціями дозволяє поліпшити якість

державного управління, оскільки державні завдання вирішуються з розумінням суті проблем населення області або району і з урахуванням місцевих можливостей;

по-третє, таке делегування дозволяє уникнути створення громіздких та численних виконавчих органів обласних і районних рад при збереженні якості здійснення повноважень [2; с. 232-233].

Українське законодавство, закріплюючи відносну самостійність місцевого самоврядування, водночас допускає певне підпорядкування виконавчих органів місцевого самоврядування відповідним органам виконавчої влади, включаючи можливість здійснення з їхнього боку контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Вказане положення відображене у ч. 4 ст. 143 Конституції України, згідно з якою органи місцевого самоврядування з питань здійснення повноважень ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні їм [1].

Щодо повноважень місцевих органів влади, то їх коло досить широке. Варто уточнити, що повноваження місцевого самоврядування – це визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами права і обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування.

Повноваження визначаються двома факторами:

1) законодавчим закріпленням;

2) спроможністю територіальних громад їх реалізовувати.

Законодавче закріплення повноважень місцевого самоврядування є принципом, проголошеним Європейською хартією місцевого самоврядування.

Виходячи з цього принципу держава на рівні закону відмовляється від частини повноважень і ресурсів та наділяє ними місцеве самоврядування. При цьому Хартія не розрізняє місцеве самоврядування за адміністративно-територіальними одиницями (ст. 13), що, відповідно, свідчить про те, що її принципи щодо визначення повноважень (ст. 4) стосуються всіх органів місцевого самоврядування в Україні, в тому числі і регіонального рівня [7].

Місцева влада є більш наближена до населення, ніж центральна. Близькість визначається не її місцем в ієрархічній градації, скільки тими функціями, що вона виконує. Займаючись питаннями місцевого значення, вона повинна вирішувати їх в інтересах населення [4; с. 109].

Як правило, центральні органи не в змозі врахувати специфічні умови певних територій. Діяльність же місцевих органів найбезпосереднішим чином торкається різноманітних насущних проблем жителів певної адміністративно-територіальної одиниці і, як правило, здається останнім більш зрозумілою, ніж діяльність представників центральної влади. При цьому інтервал між прийнятими рішеннями і їх виконанням на місцевому рівні значно коротший, ніж на загальнодержавному, і як наслідок результати найчастіше бувають більш суттєві для місцевих жителів [4; с. 109].

Якщо говорити про особливості реалізації повноважень місцевими органами влади, то потрібно зазначити, що саме форми взаємодії місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування є за своєю суттю формами реалізації їх повноважень.

У загальному вигляді найважливіші економічні повноваження віднесені до відання місцевих органів влади, і визначені Конституцією України у ст. 143, яка передбачає, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування:

- управляють майном, що є в комунальній власності;
- затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання;
- затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання;
- встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону;
- забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів;
- утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю;

вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [1].

За своєю структурою повноваження місцевого самоврядування включають: власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню; делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях [5].

Економічні повноваження місцевих органів влади полягають у розгляді і вирішенні економічних питань місцевого значення, у тому числі діяльності щодо утворення, реорганізації та ліквідації комунальних підприємств, а також здійсненні контролю за їх діяльністю; у виконанні програм економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо.

Місцеві органи державної виконавчої влади забезпечують реалізацію на відповідних територіях політики центрального уряду. Їх економічні функції є складовою частиною економічних функцій державної виконавчої влади взагалі. Разом з тим у розвинутих країнах склалася практика, згідно з якою функції центральних і місцевих органів державної виконавчої влади розмежовані. Відповідно до цієї практики центральний уряд делегує, передає частину своїх повноважень в економічній сфері місцевим органам державної влади. Цей процес має назву деконцентрації повноважень. На місцеві органи державної виконавчої влади, як правило, покладаються функції управління майном підприємств, що входять до державного сектора, нагляду за дотриманням законодавства, забезпечення екологічної та економічної безпеки, державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності та ін. [6].

Найефективніше свої повноваження місцеві органи влади зможуть реалізовувати лише в умовах проведення децентралізації влади, оскільки на сьогоднішній день місцеві органи влади в Україні практично не мають реальної фінансової автономії, залишаючись і надалі залежними від політики, здійснюваної центральним урядом.

Це стосується і повноважень вказаних органів і у сфері економіки. Тут мова йде про так звану фінансову децентралізацію, яка означає що центральна влада передає частину прав, компетенцій та відповідальності у сфері фінансів місцевим органам влади. Це означає, що останні можуть самостійно вирішувати у який спосіб надавати певні суспільні послуги, встановлювати власні податки та здійснювати запозичення з метою фінансування інвестиційних проєктів та ін. [8].

Рівень фінансової децентралізації й визначає роль інститутів місцевого самоврядування у системі органів публічної влади, характеризує якісний рівень розвитку економічної демократії в країні. Якщо економічна роль низових адміністративно-територіальних утворень зводиться до практичного виконання політики, розробленої на верхніх щаблях влади, підстав для надання широкої фіскальної автономії територіальним громадам немає. Якщо ж, навпаки, передбачається, що органи місцевого самоврядування розроблятимуть власні видаткові програми, а також незалежно визначатимуть обсяг та якісний рівень суспільних послуг, можливість змінювати, насамперед, податкові ставки, а, отже, до певної міри контролювати доходи, є визначальною з точки зору досягнення відповідності між потребами й уподобаннями платників податків та фактичною податкоспроможністю юрисдикції [8].

Аналіз досвіду розвинутих європейських країн показує, що лише запровадження державного контролю та аудиту місцевих фінансів, встановлення фіскальних лімітів, посилення відповідальності працівників місцевих органів влади та гармонізація податкового законодавства і прозора система міжбюджетних трансфертів дає можливість розширити фінансову автономію місцевих органів влади та підвищити якість послуг, які надаються громадянам і зробити їх більш економічно ефективними.

Термін «економічна ефективність» у контексті надання суспільних благ містить декілька аспектів: ефективність виробництва, розподілу (алокції) та фінансування суспільних послуг. Отже, у децентралізованій моделі публічної

влади ефективність виробництва суспільних благ досягається за рахунок мінімізації витрат внаслідок конкуренції між юрисдикціями на «ринку» суспільних послуг; алокаційна ефективність досягається за рахунок кращого поєднання набору суспільних послуг з уподобаннями мешканців певної юрисдикції, що є наслідком більш досконалої інформації, якою володіє місцева влада; ефективність у фінансуванні суспільних послуг впливає з того, що платники податків із більшою готовністю сплачують їх до бюджету, якщо гранична корисність певного суспільного блага відповідає граничній величині сплачуваного податку (іншими словами, мешканці більш охоче сплачують податки за надання такого рівня послуг, який якнайкраще відповідає їхнім уподобанням) [8].

Інші аргументи на користь фінансової децентралізації полягають у можливості стимулювання експериментів та інновацій у суспільному секторі, поліпшення процедури адміністрування певних податків, посилення підзвітності та зменшення корупції в органах місцевої влади.

Висновки. Отже, децентралізація державної влади в цілому й фінансова децентралізація зокрема не повинні розглядатися як панацея або самоціль. Концепція субсидіарності («публічні функції, як правило, здійснюються, переважно, тими органами влади, які мають найтісніший контакт із громадянином»), викладена у Європейській Хартії місцевого самоврядування, не може слугувати абсолютним мандатом на проведення децентралізації. Головне завдання полягає в тому, щоб відшукати такий баланс між централізацією та децентралізацією, який максимально прискорив би темпи економічного розвитку України [8].

Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 5 із наступними змінами).
2. Козуб В.П. Напрямки підвищення результативності взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в реалізації владних повноважень. // Актуальні проблеми державного управління. – № 1 (41) С.231-240.

3. Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/4/05.pdf>

4. Онупрієнко А.М. До питання про соціальну природу місцевих органів влади // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – Х.: Право, 2002. – Вип. 2. – С. 105 – 110.

5. Розбудова місцевих органів влади – пріоритет регіонального розвитку України Ефективна економіка № 2 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2780>

6. Основи економічної теорії: політекономічний аспект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://studentbooks.com.ua/content/view/374/50/1/5/>

7. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи ; Міжнар. док. від 15 жовт. 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036

8. Економічна демократія та розвиток місцевого самоврядування в Україні(аналітична доповідь) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Table/jalilo23/002.htm>

УДК 347.73

Коробцова Д. В.,
викладач кафедри
загальноправових дисциплін Харківського
національного університету внутрішніх справ

СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД НА ПРИНЦИП ЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ В БЮДЖЕТНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано вітчизняне бюджетне законодавство і наукові підходи до розуміння та реалізації принципів бюджетної системи України, зокрема принципу – цільового використання бюджетних коштів, розглянуті недоліки бюджетного процесу. Обґрунтовано висновок про впровадження у бюджетну діяльність нового принципу – цілеспрямованості та правової визначеності бюджетних програм.