

30. Константи́й О. В. Інститут несумісності посади судді зі здійсненням іншої діяльності / О. В. Константи́й / Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 12. – С. 32-35.

Кравчук В. Требование несовместимости как составной элемент конституционно-правового статуса судей. Статья посвящена анализу отечественного и зарубежного конституционного законодательства о судостроительстве и статусе судей в части требований относительно несовместимости судейской работы с другими видами деятельности. Требование относительно несовместимости должности судьи с осуществлением иной деятельности обусловлено публично-правовыми интересами обеспечения распределения государственно-властных полномочий между должностными лицами органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Требование о несовместимости судейской работы рассмотрено как один из элементов конституционно-правового статуса судей. Требование относительно несовместимости должности судей с другими видами деятельности являются дополнительным (не основным) структурным элементом их правового статуса, поскольку влияет на объем их прав и обязанностей. Отсюда можно сделать еще один вывод, что требование о несовместимости должности судьи с другими видами деятельности обусловлено потребностями обеспечения беспристрастного, объективного и своевременного правосудия для физических и юридических лиц.

Ключевые слова: требование относительно несовместимости; конституционно-правовой статус судей; правовой статус судей; суд; судья.

Kravchuk V. Requirement of Incompatibility as an Integral Part of the Constitutional and Legal Status of Judges. The article deals with the analysis of the national and foreign constitutional laws on the judicial system and the status of judges in terms of the requirements regarding the incompatibility of judge's work with other types of his activities. The requirement of incompatibility of the position of a judge with the other activities is conditioned by the public-legal interests of ensuring the distribution of powers of the government between the officials of legislative, executive and judicial branches. The requirement for the incompatibility of judicial work is considered as one of the elements of the constitutional and legal status of judges, and which is an additional (non-core) structural element of their legal status since it determines the scope of their rights and responsibilities. The key findings of the study argue that the requirement of incompatibility of the position of judges with other types of their activities is conditioned by the need to guarantee impartial objective and timely justice for individuals and legal entities.

Key words: incompatibility requirement; constitutional and legal status of judges; legal status of judges; court; judge.

УДК 366.14(477)

Г. Наконечна, Н. Матвійчук

Бюджетна децентралізація в Україні: сутність та основні переваги реалізації реформи

У статті проведено аналіз сутності бюджетної децентралізації. Досліджено та виокремлено визначальні переваги курсу бюджетної децентралізації, який ґрунтується на принципах побудови територіальної організації влади на основі відмови від централізованого управління, субсидіарності, стабілізації розвитку економіки територій. Встановлено позитивні тенденції зрушень після проведених заходів на шляху до побудови конкурентоспроможної держави із фінансово незалежними регіонами.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, фінансова самостійність, реформа, розвиток регіонів, переваги

Постановка наукової проблеми та її значення. Актуальною та по праву найуспішнішою сьогодні залишається реформа децентралізації, котра дала поштовх до формування дієвого та конкурентоспроможного інституту місцевого самоврядування. Даючи можливість місцевим громадам управляти власними справами, а також використовуючи поглиблення співпраці між центральними і місцевими органами влади, ефективна система місцевого самоврядування дасть змогу більш адекватно реагувати на потреби і пріоритети людей тієї чи іншої громади, тим самим гарантуючи, що уряд здатний врегульовувати велике коло економічних та соціальних питань. Варто відзначити, що питання бюджетної децентралізації набуває особливої сили, бо від забезпечення перерозподілу значних фінансових ресурсів та гнучкості способів їх використання у значній мірі залежить стабільність економічного розвитку країни. Більше того, впровадження повноцінного місцевого самоврядування європейського зразку забезпечить державі змогу повноцінного інтегрування у євроспільноту.

Аналіз досліджень цієї проблеми. Питання децентралізації, зокрема бюджетної, та з ефективністю реалізації реформи бюджетної системи висвітлюються у працях багатьох провідних вітчизняних науковців фінансистів, а саме в роботах В. Опаріна, Ю. Пасічника, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія, Н. Бака, О. Зварича, І. Луніної, Б. Малиняка, Л. Тарангула, С. Юрія, Г. Возняка, О. Василик та ін. які неодноразово наголошували на важливості та необхідності започаткування такої реформи, яка б сприяла підвищенню доброту населення країни. Незважаючи на велику кількість робіт, які присвячені окресленій тематиці, дослідження бюджетної децентралізації залишається досить актуальним питанням.

Мета й завдання дослідження. Метою статті є проведення наукового аналізу результатів реалізації реформи бюджетної децентралізації та подальші напрями удосконалення ефективності бюджетної децентралізації. Завдання дослідження обумовлюються його метою і полягають в систематизації та розкритті основних переваг розширення повноважень місцевих органів влади у процесі формування та використання бюджетних ресурсів.

Виклад основного матеріалу та обґрунтування отриманих результатів дослідження. Процес євроінтеграції доволі чітко підкреслив проблему, що зависла над Україною протягом останніх десятиліть. Хронічний дефіцит фінансових ресурсів у органів місцевого самоврядування на виконання делегованих повноважень та нестабільність їхніх власних доходних джерел, непрозорість формування показників місцевих бюджетів та розподіл обсягів міжбюджетних трансфертів, обмежений доступ місцевих бюджетів до ринку запозичень – це ключові гальмуючі перепони на шляху до створення ефективної бюджетної політики. Досвід зарубіжних держав свідчить про те, що однією із передумов для трансформації держави у високорозвинену є формування державної політики та модернізації системи публічної влади таким чином, щоб якомога більше розкрити та підсилити потенціал регіонів.

Говорячи про реформування фінансових відносин, розподіл повноважень між рівнями влади варто говорити про такий дієвий механізм, як бюджетна децентралізація. Так, С. Ларіна з точки зору внутрішніх взаємозв'язків виділяє широке і вузьке тлумачення бюджетної децентралізації. У широкому сенсі бюджетна децентралізація – це поділ відповідальності між владними структурами різних рівнів (включаючи національні уряди, регіональні органи влади та органи місцевого самоврядування) з управління бюджетними ресурсами або сукупність відносин між державними і муніципальними органами влади, які виникають у процесі розподілення прав і повноважень у сфері прийняття рішень щодо формування і використання бюджетних ресурсів [10].

Бюджетна децентралізація у вузькому тлумаченні, як вважає Т. Кваша, – це наявність певних функцій і повноважень на місцевому рівні, автономія муніципальних органів влади у прийнятті самостійних рішень у податково-бюджетній сфері. Пропонується також трактування бюджетної децентралізації як сукупності відносин, як динамічної та балансуєчої системи, як процесу, що має певні напрямки реалізації та розвитку [9].

Г. Возняк, під бюджетною децентралізацією розуміє систему відносин, що виникають між різними рівнями влади в процесі розподілу повноважень щодо прийняття управлінських рішень по формуванню та використанню бюджетних ресурсів [3].

Вітчизняний вчений О. Власюк вважає, що «бюджетна децентралізація є першим кроком, фінансовою основою, матеріальним підґрунтям децентралізації у широкому розумінні цього слова. Взагалі формування фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць потребує змін не тільки у податковому та бюджетному законодавстві, а й відповідного реформування територіальної організації влади» [2].

В європейській практиці зміст бюджетної децентралізації залежить від трьох ключових складників: 1) децентралізація доходів – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів та право самостійно встановлювати та/або регулювати їх розміри; 2) децентралізація видатків

– закріплення за місцевим самоврядуванням виконання встановлених для відповідного їх рівня завдань і функцій; 3) процесуальна й організаційна самостійність – право самостійно, під відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність [11].

Досить влучним є тлумачення значення децентралізації, що було представлено ще у 1997 році в одній з доповідей Програми розвитку ООН, де зазначалось, що децентралізація означає реструктуризацію або реорганізацію влади, в результаті чого виникає система спільної відповідальності між установами управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях відповідно до принципу субсидіарності, тим самим збільшуючи загальну якість та ефективність системи управління разом з підвищенням авторитету і потенціалу управління на субнаціональному рівні. Децентралізація здатна внести свій вклад в ключові елементи належного врядування, такі як збільшення можливостей громад в участі в економічних, соціальних і політичних рішеннях; підвищення оперативності уряду, прозорості та підзвітності [1, с. 4].

Згідно «Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», 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 у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування через створення системи об'єднаних територіальних громад [6]. В процесі бюджетної децентралізації важливим є забезпечення чіткого розмежування повноважень, відповідальностей органів влади різних рівнів і збільшення обсягу власних доходів бюджетів територіальних громад, а основним стратегічним завданням реалізації бюджетної децентралізації є забезпечення економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Завдяки багаторазовим оцінкам, визначено, що фінансова децентралізація має позитивний вплив на забезпечення громад фінансовими ресурсами. А об'єднання територіальних громад є об'єктивно позитивним процесом для забезпечення їх сталого розвитку [8].

Раціональний підхід до витрачання бюджетних коштів призводить до мінімізації бюджетного дефіциту. Вдало проведена бюджетна децентралізація сприяє нарощенню фінансового потенціалу території, активізації інвестиційної діяльності, стимулюванню підприємницької активності, що в підсумку зміцнює економічний потенціал та забезпечує «грунт» для росту і розвитку.

Зважаючи на те, що специфіка розвитку регіонів є неоднорідною, доцільність впровадження бюджетної децентралізації обумовлюється підвищенням ефективності функціонування бюджетної системи держави через організацію та надання суспільних послуг таким чином, щоб вони максимально відповідали вподобанням населення. В цьому плані бюджетна децентралізація має свої переваги перед централізацією. Так, у фінансовій літературі питання бюджетної децентралізації та переваги в її користь, дослідники розглядають виходячи з двох позицій: 1) співставляючи переваги централізованого і децентралізованого способу надання суспільних благ та 2) в контексті обґрунтування самостійності органів місцевого самоврядування.

Домінуючою перевагою бюджетної децентралізації є можливість збільшення алокативної ефективності наданих суспільних послуг. Мова йде про те, що органи місцевого самоврядування на місцях можуть підвищити благополуччя населення за рахунок задоволення їх індивідуальних вподобань. При цьому суспільні послуги можуть надаватися таким чином, щоб вони максимально відповідали інтересам населення і при цьому були якісними, а витрати на їх продукцію – мінімальними.

Іншим аргументом в користь бюджетної децентралізації є її здатність стимулювати горизонтальну і вертикальну бюджетну конкуренцію, а це, в свою чергу, сприятиме мінімізації суспільного сектора та покращенню якості наданих послуг [3].

За економічним змістом бюджетна децентралізація покликана підвищувати ефективність функціонування бюджетної системи. Передача повноважень на місця та самостійність у прийнятті рішень при формуванні доходів та використанні бюджетних коштів – це теж прерогатива бюджетної децентралізації. Територіальна наближеність влади до населення спонукає до посилення громадянської активності та підзвітності громаді, а обізнаність з проблемами сприяє ефективнішому їх задоволенню, аніж у централізованому випадку [7].

Реалізація реформи бюджетної децентралізації триває. Децентралізація передбачає підвищення ефективності роботи державного механізму й активізації розвитку регіонів на засадах демократії, а показниками такої ефективності й активізації є повноцінне забезпечення прав, законних інтересів та обов'язків місцевого населення, структурованого в комунально-муніципальні та регіональні колективи, а також органи територіальної самоорганізації. Важливим аспектом при обґрунтуванні

переваг децентралізації порівняно з централізованою системою державного управління є те, що бюджетна децентралізація не заперечує централізацію, якби остання орієнтувалася на обґрунтований розподіл зон впливу, повноважень і достатніх ресурсів для реалізації пріоритетних регіональних проектів, здатних задовольнити попит на товари та послуги місцевих жителів, а також забезпечити можливість виходу на державний і світовий ринки.

Як засвідчила практика, до позитивних аспектів цієї реформи варто віднести:

- розширення прав місцевих органів влади, надання повної бюджетної самостійності, що полягає в такому: місцеві органи влади мають право самостійно, не чекаючи затвердження Державного бюджету України, формувати та затверджувати місцеві бюджети. Кодексом визначено лише те, що у двотижневий строк з дня офіційного опублікування закону про Державний бюджет України Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна місцева рада приводять обсяги міжбюджетних трансфертів у відповідність із законом про Державний бюджет України;

спрощено процедуру надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу «мовчазної згоди» у разі неотримання висновку Мінфіну протягом місяця з дня подання заявки; надано право здійснювати місцеві зовнішні запозичення усім міським радам міст обласного значення, тоді як до цього часу такі запозичення могли здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення понад триста тисяч жителів; надано право самостійного вибору установи (казначейство або комерційний банк), що обслуговує рахунки місцевого бюджету; водночас за умови вибору банківської форми обслуговування (розміщення коштів бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ на депозитах та/або їх обслуговування) місцеві бюджети втрачають право на покриття тимчасових касових розривів, що виникають за загальним фондом, за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку; окрім того, державним і комунальним вищим навчальним закладам, науковим установам та закладам культури надано право розміщувати власні надходження на поточних рахунках у банках державного сектору; надано право місцевим органам влади самостійно визначати обсяги надходжень до місцевих бюджетів на основі закріплених стабільних дохідних джерел. Відтепер Міністерство фінансів не визначатиме і не доводитиме до місцевих бюджетів індикативні показники щодо доходів; замінено систему балансування доходів і видатків місцевих бюджетів принципово новою системою вирівнювання податкоспроможності територій. Законодавчо визначено механізм розрахунку базової та реверсної дотації. Обсяги цих дотацій можуть бути обчислені місцевими органами влади самостійно, оскільки в основу їх розрахунку покладено показники офіційної казначейської звітності.

- розширення джерел наповнення місцевих бюджетів за рахунок: передачі бюджетам міст обласного значення та бюджетам об'єднаних громад 60 % податку на доходи фізичних осіб; передачі доходів із державного бюджету (100 % плати за надання адміністративних послуг, 100 % державного мита, 10 % податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки); запровадження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 5 % вартості реалізованого товару; розширення з 2015 року бази оподаткування податком на нерухоме майно шляхом включення до оподаткування комерційного майна; зменшено пільги зі сплати податку на нерухомість залежно від розміру площі об'єкта (пільги встановлено для нерухомості, яка має 60 м² (для квартир) та 120 м² (для будинків)); закріплено ставки оподаткування нерухомості до 2% від розміру мінімальної заробітної платні за 1 м²; а також включення до неї автомобілів з великим об'ємом двигуна [5];

- збільшення нормативу зарахування до місцевих бюджетів екологічного податку з 35 % до 80 %.

Запроваджено нову трансфертну політику та посилено відповідальність профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях. Якщо раніше розподіл усіх міжбюджетних трансфертів здійснювало Міністерство фінансів, то зараз ця функція закріплена за галузевими міністерствами. При цьому коло бюджетів, до яких безпосередньо спрямовується освітня та медична субвенції, розширено – ці трансферти надаються також бюджетам міст обласного значення та бюджетам об'єднаних територіальних громад.

Для об'єднаних територіальних громад вигідними особливостями освітньої та медичної субвенцій є: довгострокові порядки використання коштів субвенцій; кошти субвенцій можуть спрямовуватися на реалізацію заходів з оптимізації мережі відповідних бюджетних установ; залишки коштів субвенцій зберігаються на рахунках місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції, а також на оновлення матеріально-технічної бази відповідних закладів.

Передбачено норми, які сприятимуть поступовому переходу від триступеневої до

двоступеневої бюджетної системи та формуванню фінансово самодостатніх територіальних громад [13, с. 28-30]. Громади, які змогли об'єднатися між собою і мають чисельність населення не менше 5 тис. осіб, отримують такі самі повноваження, як і міста обласного значення, тобто зможуть вступати у прямі міжбюджетні відносини з центром; однак для того, щоб розпочати обслуговуватися безпосередньо з центрального бюджету, необхідно виконати умову стосовно того, що об'єднання має відбутися до 15 жовтня року, що передуватиме плановому.

До власних повноважень органів місцевого самоврядування в об'єднаних громадах належать, зокрема, функції з планування розвитку громади та формування бюджету; забезпечення економічного розвитку, зокрема залучення інвестицій та розвиток підприємництва; управління земельними ресурсами, надання дозвільно-експлуатаційних послуг на будівництво; розвиток місцевої інфраструктури та благоустрій територій; надання житлово-комунальних послуг; утримання вулиць і доріг на території громади; організація пасажирських перевезень на території громади; громадська безпека силами муніципальної поліції; пожежна охорона.

Делегованими ж повноваженнями на рівні громади забезпечуються соціальна допомога через територіальні центри; адміністративні послуги через центри їх надання (в громадах); управління школами та дитсадками; первинна медична допомога; утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків; послуги соціального забезпечення (виплати пенсій, субсидій, забезпечення пільгами), реєстрації актів цивільного стану в громадах, казначейського обслуговування, контролю санітарного та епізоотичного стану надаватимуть підрозділи державних органів влади [12, с. 17].

При цьому органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не взяли участь у процесі добровільного об'єднання, позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень і виконуватимуть виключно самоврядні повноваження.

Висновки. Зважаючи на все вище викладене, варто підсумувати, що саме бюджетна децентралізація є тим підґрунтям для створення реальних умов децентралізації влади в цілому, для забезпечення ключових європейських стандартів незалежності місцевих органів влади від так званого «центру». Реформа бюджетної децентралізації передбачає стимулювання до розподілу повноважень між рівнями влади, фінансової автономії, пошук та втілення ідей щодо альтернативних джерел доходу.

Домінуючими перевагами бюджетної децентралізації є: підвищення ефективності функціонування бюджетної системи; забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в прийнятті рішень; широка бюджетна автономія та фінансова самостійність; розширення дохідної бази місцевих бюджетів, закріплення або збільшення відсотка стабільних податкових платежів та зборів за місцевими бюджетами; децентралізація видаткових повноважень; розширення можливостей місцевої влади в здійсненні зовнішніх запозичень.

Задля ефективності проведених реформ необхідним є подальше провадження змін щодо підвищення ефективності місцевих податків та зборів, вихід на національний фінансовий ринок, стимулювання місцевого самоврядування до економічного розвитку території та перетворення її на фінансово самостійну територію.

Джерела та література

1. UNDP, Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People – Centered Development, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy, September 1997, 62 p
2. Власюк О. С. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні / О. С. Власюк // Регіональна економіка. – 2015. – № 1. – С. 5–18.
3. Возняк Г. Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти / Г. Возняк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2015-2_0-pages-253_257.pdf.
4. Германова О. Механізми децентралізації / О. Германова // Вісник. Офіційно про податки : офіційне видання Фіскальної служби України. – 2014. – № 33. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/7426>.
5. Германова О. Механізми децентралізації / О. Германова // Вісник. Офіційно про податки : офіційне видання Фіскальної служби України. – 2014. – № 33. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/7426>.

6. Гурне Б. Державне управління [Текст] / Б. Гурне; пер. з франц. В. Шовкуна. – К.: Основи, 1994. – 165 с.
7. Де Сильва М. Межбюджетные отношения в России: тенденции, противоречия, пути реформирования / М. Де Сильва, О. Мигара, Г. В. Курляндская // Экономика развития региона: проблемы, поиски, перспективы: ежегодник. – Волгоград: Издво ВолГУ, 2006. – Т. 2, вып. 7. – С. 9-20.
8. Дроздовська О. С. Теоретичні засади фінансової децентралізації [Текст] / О. С. Дроздовська // Фінанси України. – 2008. – № 8. – С. 19-25.
9. Кваша Т. К. Теоретичні та практичні аспекти фіскальної децентралізації: емпіричний аналіз / Т. К. Кваша // Економічний простір. – 2014. – № 189. – С. 127-115.
10. Ларина С. Теория, методология и направления бюджетной децентрализации / С. Ларина // Финансовая экономика. – 2010. – № 3. – С. 22-45.
11. Пилипенко Я. Бюджетна децентралізація в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / Я. Пилипенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/5_2018/41.pdf.
12. Пріоритети реформування та напрями перспективного розвитку міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації в Україні. – К. : НІСД, 2015. – 80 с.
13. Сучасна бюджетна система: правила та процедури: навчальний посібник / [За заг. ред. В. В. Зубенка]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження». – К., 2017. – 184 с.

Наконечная Г., Матвийчук Н. Бюджетная децентрализация в Украине: сущность и основные преимущества реализации реформы. В статье на основе комплексного анализа установлено, что гарантирующим фактором на пути к евроинтеграции и разрушению барьера между «центром-регионами» является бюджетная децентрализация. На основе различных научных подходов обоснована сущность бюджетной децентрализации. Исследованы и выделены преимущества курса бюджетной децентрализации, основанной на принципах построения территориальной организации власти на основе отказа от централизованного управления, субсидиарности, стабилизации развития экономики территорий. Установлены положительные тенденции сдвигов на пути к построению конкурентоспособного государства с финансово независимыми регионами после проведенных мероприятий. Сформулированы приоритеты дальнейших действий органов государственной власти для достижения руководящей идеи – большей автономии регионов путем наделения последних широким спектром полномочий в сфере финансов.

Ключевые слова: бюджетная децентрализация, финансовая самостоятельность, реформа, развитие регионов, преимущества

Nakonechna H., Matviichuk N. Budget Decentralization in Ukraine: the Essence and Main Advantages of the Reform. On the basis of the complex analysis, the study has revealed that the budget decentralization is a guaranteeing factor on the way to the European integration and demolishing the barrier between the «center-regions». The essence of budget decentralization is substantiated on the basis of various scientific approaches. The emphasis is on determining the benefits of the fiscal decentralization, based on the principles of building a territorial model of power based on the refusal of centralized management, subsidiarity, stabilization of the economic development of local territories. The in-depth analysis of the issues allows revealing the positive tendencies of the shifts as a result of the undertaken measures on the way to building a competitive state with financially independent regions. The authors determine the priorities of further actions of the state authorities to achieve the guiding goal – the greater autonomy of the regions by giving the latter a wide range of powers in the field of finance.

Key words: budget decentralization, financial autonomy, reform, development of regions, advantages