

CHAPTER «LAW SCIENCES»

LEGAL REGULATION OF DECENTRALIZATION PROCESSES IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Irina Dmitruk¹

DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-588-53-2-39>

Abstract. The clear and effective process of decentralization asserts the detailed legal adjusting structurally. It allows to extend plenary powers of local community at maintenance of the state and its institutes. It allows to activate a population to settle own problems, narrow the sphere of influence of the state on society. It allows to apply the mechanisms of self-regulation, mine-out people. It brings those institutes over of democracy, that is envisaged by Constitution of Ukraine, in an action. Decentralization inculcates modern legal tools.

Decentralization it the new experience for a country. Actuality of the affected theme consists in this process lasts yet. It's offer new mechanisms that would perfect maybe to correct, and facilitated passing of communities to the modern methods of co-operating with the state power.

At the same time, it is debatable, as passes not very evenly. It needs the detailed research and analysis blanks that appear, without regard to community of efforts of economic, legislative and political factors. It includes a complex concept for itself such elements and categories: All-sufficientness of territorial society, possibility to get from public authorities those imperious plenary powers that will allow to the effectively to carry out an autonomous process.

¹ PhD in Law,
Mykolaiv National University after V.O. Sukhomlinsky, Ukraine

An aim of the offered changes is in walking away from the centralized state case, providing of possibility of local self-government frame and construction of the effective system of territorial organization of power in Ukraine, realization of positions of the European charter of local self-government, principles of financial all-sufficiency of administrative unit.

Thus, reform of decentralization is important from position of development of regions, making healthy of power needs however, foremost. In addition, the author offers at consideration of concept the «budgetary decentralization» more detailed attention to spare the regional politics that straight depends on the territorial and municipal reforms.

It is suggested to accept the Municipal code, in that to concentrate the large layer of normatively-legal acts, that exist already, and that yet will be accepted and will settle the sphere of legal relations that is investigated.

1. Вступ

Нова неоднозначна ситуація в світі ставить незнані до цих пір виклики перед Україною. В такий період української історії одне з ключових місць посідає процес реформування найважливіших осередків суспільного життя, до яких, безперечно, відноситься і право. Тому різноманітні правові інститути потребують відповідного доопрацювання, певного корегування та суттєвих змін.

Децентралізація влади – це один із процесів, який ґрунтовно вивчався, обговорювався та почав діяти порівняно недавно, в 2014 році. З невеликого набутого досвіду можна вже зробити перший висновок, що передача визначених повноважень та бюджетів від державних органів до громади передбачає впевнений перехід більшості ключових функцій до владних органів, які ближче до людей і покладені обов'язки реалізовуватимуть значно успішніше.

Чіткий та ефективний процес впровадження децентралізації конструктивно утверджуватиме детальне правове регулювання, що дозволить при збереженні держави та її інститутів, розширити повноваження місцевої громади, активізувати населення на вирішення власних потреб, інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи його механізмами саморегуляції, виробленими народом, приведенням в дію тих інститутів народовладдя, які передбачені Конституцією України, а також впровадженням сучасних правових інструментаріїв.

Децентралізація – новий для країни досвід, який необхідно впроваджувати ефективними методами. Актуальність порушеної теми полягає в тому, що цей процес ще триває, а значить його можливо коригувати і пропонувати нові механізми, які б удосконалили та полегшили перехід громад на сучасні способи взаємодії з державною владою. Одночасно, він є дискусійний на теперішньому етапі державотворення, оскільки проходить не дуже рівномірно. Виникає багато проблемних питань. Зокрема, потребують детального дослідження та аналізу прогалини, що з'являються, незважаючи на спільність зусиль економічних, законодавчих та політичних чинників. Це комплексне поняття включає в себе такі елементи та категорії, як самодостатність територіальної громади, можливість отримати від органів державної влади ті владні повноваження, які дозволять їй ефективно здійснювати самоврядний процес.

На часі динаміка розвитку територіальних громад, що вже згуртувалися в об'єднані територіальні громади, відносно позитивна. Проте постає питання орієнтації тих, що ще не приєдналися до визначеного процесу.

Децентралізація в цілому проходить в Україні ефективно, однак ще багато громад не охоплені виробленою формулою і потребують більшої поінформованості та впровадження нових механізмів для спрощення вступу у вже створені об'єднані територіальні громади. Це вкрай важливо, щоб вибудувати механізм взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Необхідно виокремити мету запропонованих змін, яка полягатиме у відході від централізованої моделі державного управління, забезпеченні спроможності місцевого самоврядування та побудові ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізації в повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності адміністративної одиниці.

Громада є первинною ланкою в системі адміністративно-територіального устрою України. Згідно вже діючих нормативно-правових актів, її правовий статус визначений, але все ж таки потребує суттєвого коригування. Оскільки в перспективі, на даному етапі децентралізації планується прийняття ряду законів.

Пропонованим авторкою науковим дослідженням передбачається в майбутньому прийняття Муніципального кодексу. Ключова ціль такого нормативно-правового акта – виробити чіткість та прозорість у діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Покращивши роботу на місцях, закріпити досягнуті успіхи децентралізації.

В контексті сучасної політичної, економічної та соціальної кризи можливе поглиблення негативних тенденцій, сепаратистських настроїв у окремих регіонах за умов надання їм можливості вирішувати свою долю в складі держави. Тому децентралізація стає справжнім випробуванням для місцевої влади, коли створення об'єднаних територіальних громад чи не повсюдно супроводжується важкими процесами їх гуртування, укрупнення інфраструктури населених пунктів, посад та органів місцевого самоврядування.

Послаблення централізаційних владних устоїв в результаті децентралізації може спричинити зростання свавілля місцевих чиновників та вияви певного незадоволення населенням діями влади, включаючи центральну, які не в змозі та нездатні захистити інтереси і права регіональних громад.

Процеси децентралізації торкаються кожного громадянина України та призводять не лише до змін системи місцевої влади. Вони природньо впливають на всі аспекти нашого повсякденного життя. Нині ще складно визначити рівень їх важелів чи однозначно вказати на результати впровадження реформи, яка триває. Хоча певні системні зрушення в цілісному її просторі проглядаються.

Разом з тим, тут помітно прослідковується тенденція в недостатності правових механізмів впливу громади на власне життя. Водночас, виникає ряд суперечностей та протиріч, які повинні врегульовуватися лише шляхом прийняття відповідних вказаних вище пропозицій. Можна предметно наголосити – реформа є твердим, послідовним і впевненим кроком у розбудову місцевого самоврядування.

2. Децентралізація – процес розбудови територіальної громади

У державі, як і в світі, з кожним днем усе більше відчувається подих незвіданої новизни. Вплив глобалізаційних процесів чітко відображається на суспільному та політичному житті України. Такі тенденції

закономірні, оскільки неможливо оминати світові події. Ми повинні пристосовуватися до них.

Сьогодення диктує нові умови розбудови України як держави в цілому так і фундаментально її органів місцевого самоврядування. Відбуваються безпрецедентні події, що оцінюються різновекторно. Лише час та історія зможе надати висновки даному періоду. Його найбільш оптимальні результати, в свою чергу, на пряму залежать від демократизації влади в контексті управління адміністративно-територіальними одиницями. Такий підхід у порушеній проблемі формував і формує один з основоположних принципів державного будівництва.

Термін «децентралізація» обов'язково має стати основоположною дефініцією усього адміністративно-територіального устрою і подальшої розбудови державної влади. В статті 132 діючої Конституції України [1] вже зафіксований принцип децентралізації. Проте цього недостатньо, щоб уникнути суперечностей між Основним законом та іншими нормативно-правовими актами.

Саме тому в Україні планується внесення змін до Конституції щодо децентралізації влади, що установить особливий порядок здійснення місцевого самоврядування при застосуванні горизонтальних правовідносин і відходом від вертикальних. У такому контексті Президент матиме право розпуску органів місцевого самоврядування, якщо будуть проявлятися сепаратистські настрої, що потенційно зможуть вплинути на суверенітет України.

Запропоновані зміни ще не підкріплені підтримкою основного політикуму, який би в повній мірі показував готовність до прийняття нововведень. На це вказує неефективність проведення окремих заходів з, так би мовити, поліпшення адміністративно-територіального устрою, що так активно експлуатувалися ініціаторами на початковій стадії задуманого і чекають справжнього реформаторського рішення, яке зможе привести до разючих змін на національному, регіональному чи місцевому рівнях.

Тут головне – слід пам'ятати, що децентралізація влади проводиться не заради самої влади. В основі її має перебувати ключова європейська теза – бездоганне забезпечення прав людини і громадянина.

Розвиток територіальної громади залежить від багатьох факторів, що дозволять побудувати заможну українську державу. Коли зроста-

тиме економічна могутність міст, сіл, селищ – пропорційно підніметься держава.

Традиційність підходу до процесу децентралізації проявляється, передусім, надмірною концентрацією уваги лише на передачі до органів місцевого самоврядування значної частини повноважень та ресурсів. Проте достатньо рідко звучить інформація щодо переадресації відповідальності, яку місцеві громади повинні нести в контексті виконання своїх широких функцій. Адже перебрати на себе більшість повноважень, належним чином використовувати ресурси і нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність перед людьми – це і є децентралізація. Побудова нової системи стримувань і противаг в українському просторі передбачає поетапне внесення змін в національне законодавство.

Історичний досвід України базується лише на принципах централізації, посилення вертикалі влади. Але централізоване управління не створило умов для подолання нових викликів, які поставило світове співтовариство перед нашою державою.

Україна вже заявила про своє непереможне бажання вступу до Європейського Союзу та почала активно діяти в цьому напрямку. Через що варто передбачливіше та системніше проводити постійний моніторинг обґрунтованості дій державної влади з погляду наявних і потенційних її можливостей. Але при цьому необхідно пам'ятати про пошук такого оптимального балансу між централізацією та децентралізацією, який найкраще відповідав би потребам та інтересам України. Коли говориться щодо впровадження децентралізації влади, мається на увазі, перш за все, передачу повноважень держави на користь самоуправління.

Слід зазначити, що в нинішній непростій ситуації розбудови України, як і раніше, її регіони можна умовно поділити на самодостатні та дотаційні. Звідси і бюджети відповідних громад формуватимуться по-різному, з неоднаковою інтенсивністю. Одні будуть дотаційними, інші – без дотацій. Останні при відсутності дефіциту бюджету, вважатимуться самодостатніми.

Самодостатність слід розглядати як категорію, що засвідчує економічні можливості територіальної громади та характеризується здатністю покривати видатки власними доходами [2, с. 74].

Виходячи з цього постане питання можливості територіальної громади самостійно керувати своєю життєдіяльністю, а головне, її готовності до такої відповідальної роботи. У цьому аспекті важливе місце посідає регіональна політика, як один із важелів децентралізації. Оскільки регіональний підхід зосереджує увагу на вивченні специфічного для визначеного регіону просторового поєднання продуктивних сил, враховується те, що відрізняє один район від іншого.

Регіональні напрями розвитку і розміщення продуктивних сил зумовлені тим, що об'єктивно існують відмінності в людській життєдіяльності навіть в межах однієї країни, зокрема, в господарській діяльності, рівні життя, суспільно-політичному устрої, культурі.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 18.06.02 № 12-рп «Справа про об'єднання територіальних громад» [3] було чітко визначено, що місцеве самоврядування – право територіальної громади первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Територіальна громада – це жителі села, селища, міста чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду без встановлення порядку об'єднання або роз'єднання самих територіальних громад [4]. Тобто, такі питання не визначаються в Конституції, а можуть вирішуватися лише законами.

Основним критерієм для об'єднання сіл, селищ, міст прийнято вважати, перш за все, поняття самодостатності громади, її можливість покривати власні видатки своїми доходами. Проте, в ОТГ можуть об'єднуватися не лише самодостатні громади.

Ключовими принципами об'єднання варто вважати та їх класифікувати за означеннями:

територіальними – це критерії, які поєднують громади за спільною, дотичною територією;

історичними – критерії зі спільним історичним минулим або перспективами спільного майбутнього;

правовими – наявність спільних домовленостей, договорів про співробітництво між громадами;

географічними – можливості вільного доступу до важливих для життєдіяльності громад геолокацій та інше.

Як бачимо, такі критерії слугуватимуть достатніми мотивами активному приєднанню до процесу децентралізації та залученню органів самоорганізації населення до формування перспективних планів розвитку власних територій.

В цілому питання функціонування місцевого самоврядування в системі державної влади України та його фінансового забезпечення потребує подальшого практичного напрацювання та виявлення суттєвих прогалин у новому законодавстві для врегулювання найвідповідальнішого в державі сектору життєзабезпечення самоврядних громад. В нинішній складній ситуації кошти, в першу чергу, потрібно направляти на утримання армії, виплату пенсій та погашення зовнішніх боргів. Проте, не варто відмовлятися і від ідеї децентралізації, як такої, в цей суперечливий та нестабільний період.

На разі, вкотре підкріплюється актуальність прийняття Муніципального кодексу, як пакету законів, що стосуються розвитку місцевого самоврядування. В ньому потрібно передбачити норми, що регулювали б детальне впровадження та використання інституту безпосередньої демократії, тобто місцевих референдумів, місцеву нормотворчість, як можливість територіальної громади забезпечувати підґрунтя для своєї практичної діяльності. Особливу увагу слід приділити, звичайно, місцевим державним адміністраціям, їх правовому статусу, визначенню їх компетенції. Також пропонується помістити туди вже прийняті закони.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5] є правовою платформою для посилення гарантій місцевого самоврядування, сприяє створенню дієздатних територіальних громад, якісному наданню необхідних соціальних послуг, забезпеченню сталого розвитку відповідних територій, ефективному використанню бюджетних коштів.

Наступний базовий Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.14 № 1508-VII [6], який визначає організаційно-правові засади співробітництва, підстави та особливості його припинення.

Ще один нормативний акт, який би гармонійно увійшов у майбутній Муніципальний кодекс – це Закон України «Про засади державної регіональної політики» [7]. Він визначає основні правові, економічні, соціальні, гуманітарні та інші засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України.

Формуючи пакет вже існуючих законів для кодифікації, слід зазначити, що сучасний стан розвитку національного законодавства дає можливість територіальним громадам бути активними та заможними. Зокрема, завдяки таким нормативно-правовим актам: Стратегія сталого розвитку «Україна 2020» від 12.01.2015 [8], Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [9], Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [10], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11], Постанова КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 № 214 [12], Рішення Конституційного Суду України від 18.06.2002 № 12-рп «Справа про об'єднання територіальних громад» [3], Розпорядження КМУ «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 22.09.2016 № 688-р [13] та інші.

Цей перелік є невичерпним. У майбутній Муніципальний кодекс можна помістити і розділи Бюджетного кодексу в частині складання, розгляду, затвердження, виконання та звітності місцевих бюджетів.

Кодифікація ряду таких актів вирішить питання роздрібненості та неузгодженості між різними колізіями, що виникають при правозастосуванні, або при нормотворчості місцевих органів, дасть змогу вибудувати чітку систему стримувань і противаг місцевого рівня.

3. Бюджетна децентралізація

Багато науковців та державних діячів прямо вказують на комплексність децентралізації, її безпосередню залежність від бюджетного процесу, що впевнено постає одним із основних критеріїв об'єднання громад. Одночасно не заперечується реалізація принципу субсидіарності, який дає можливість оперативно визначити відповідний комплекс адміністративних послуг та реалізувати завдання і функції якнайближче до того місця, де це можливо зробити. Тобто бюджетна децентралізація відіграє провідну роль у формуванні критеріїв об'єднання територіальних громад, їх ефективної дії, наповненні дохідної частини та, в кінцевому результаті, заможному існуванні населеного пункту.

Відповідно до статті 140 Конституції України [1], місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати

питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Тобто, право самостійно вирішувати питання життєдіяльності громади належить їй самій. Лише вона може визначати вектор свого розвитку. Саме тому важливу роль відводиться усвідомленню кожним жителем необхідності чи, навпаки, непотрібності процесу децентралізації. Будь-який громадянин, хто проживає в місті чи селі України, повинен зрозуміти – такий стан речей невідворотний. Це вимога часу, яка підкріплена нормативно-правовою базою.

Реалізація фінансової діяльності держави та муніципальних утворень потребує правового врегулювання відносин, що виникають у процесі її здійснення – чіткого закріплення прав, обов'язків, відповідальності суб'єктів, що беруть в ній участь [14, с. 35].

При розгляді обраної теми, вбачається слушною думка окремих науковців щодо наявності специфічної особливості бюджетних правовідносин, як їх політична “напруженість” [15, с. 60–67].

Автор погоджується з таким варіантом і вважає, що це по-особливому проявляється на рівні районів та областей. Зокрема, не останню роль відіграє особистий (індивідуальний) характер такого виду відносин. Мається на увазі, що в базовому просторі багато залежить від особи, яка приймає рішення та займає ту чи іншу посаду і є учасником бюджетного процесу на відповідному місцевому рівні.

Ще одним важливим аргументом при розгляді даного питання є існування поняття самодостатності громади. Тобто, відповідно до того, як поповнюється бюджет, з якою інтенсивністю, як розвивається взаємозв'язок між громадою та владними структурами – безпосередньо залежать і самі бюджетні правовідносини місцевого рівня.

Здійснення спільної діяльності сторін, що регулюється правовими нормами – це правові відносини. Права та обов'язки, які належать уповноваженій і зобов'язаній стороні – це правовий взаємозв'язок, що показує ступінь узгодженості дій учасників цих правовідносин. Наявність такого поняття в структурі правових відносин реально показує наскільки суб'єкти конструктивно взаємодіють між собою в даних обставинах. Таке твердження слід сміливо застосовувати і до бюджетної децентралізації.

Як вже зазначалося, правовідносини мають специфічний елемент – правовий взаємозв'язок, який базується на законі та особистісному

ставленні тих чи інших суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні. Мається на увазі, відсутність перешкоджання діям учасників бюджетного процесу нижчого рівня, або на тому ж рівні, наприклад, між органами місцевого самоврядування та державними адміністраціями, лобювання інтересів окремих наближених фінансових груп регіону при складанні місцевого бюджету.

У свою чергу, бюджетні правовідносини – є суто теоретичним поняттям, що базується на чіткому визначенні його ознак та структури, яка є ідентична фінансовим відносинам, за виключенням певної специфіки, що пов'язана з об'єктом – бюджетними коштами. Проте вплив на динаміку правових відносин між учасниками бюджетного процесу створює, безперечно, і законотворча та з реалізації права діяльність, що з практичної сторони вносить свої корективи в цей процес.

Діяльність кожного з учасників бюджетного процесу направлена на досягнення спільних цілей – забезпечення законності та гарантування своєчасного виконання своїх повноважень. Велика кількість суб'єктів на місцевому рівні співпрацює, спираючись на ряд нормативно-правових актів, з державними органами, організаціями, установами та підприємствами різних форм власності.

Правовий статус територіальної громади й органів місцевого самоврядування як головного суб'єкта бюджетних відносин у сфері місцевих фінансів визначено не лише Конституцією України. Існує ряд інших нормативно-правових актів, які прийняті зовсім недавно. Розширено джерела доходів новостворених об'єднаних територіальних громад завдяки прийняттю Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів» [16].

У Законі України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» [17] визначено особливості формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, у т. ч. передбачено прямі міжбюджетні відносини об'єднаних територіальних громад із Міністерством фінансів України.

Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [18] визначив, зокрема, склад доходів об'єднаних територіальних громад.

Розглядаючи поставлену проблему, на думку автора, необхідно приділити достатню увагу різниці між місцевими бюджетами та бюджетами органів місцевого самоврядування. Законодавець виділяє у статті 5 Бюджетного кодексу [19] структуру бюджетної системи, де чітко вказує, що бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів.

Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад.

Місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування.

М.І. Кульчицький визначає, що місцеві бюджети – це система формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих. Він вважає, що місцевий бюджет може розглядатися за трьома аспектами.

По-перше, це правовий акт, згідно з яким виконавчі органи влади отримують легітимне право розпоряджатися певними фондами грошових ресурсів.

По-друге, це план (кошторис) видатків і доходів відповідного місцевого органу влади чи самоврядування.

По-третє, це економічна категорія, оскільки бюджет є закономірним економічним елементом будь-якої самостійної територіальної одиниці, наділеної відповідним правовим статусом [20, с. 99].

З такою класифікацією необхідно погодитися. Бюджет – це, з одного боку, нормативно-правовий акт, який дозволяє розподіляти та використовувати фінансові ресурси держави, а з іншого боку – необхідна економічна частина, яка впливає на розвиток усієї держави. Проте, за викликами часу бюджет стає ще політичною складовою, оскільки в ньому дедалі частіше відображають інтереси тих чи інших секторів економіки, які представляють цікавість для влади.

Фінансове забезпечення територіальних громад здійснюється в основному через відповідні місцеві бюджети, які згідно з Бюджетним кодексом України від 8 липня 2010 року № 2456-VI [19] мають чітко

регламентовані доходи і видатки, а також обумовлені фінансові взаємовідносини з бюджетами спільної власності: районними, обласними і Державним бюджетом України.

Зміни в законодавстві, що відбулися, націлені на розподіл фінансів та направлення більшої їх частини до місцевих бюджетів.

Реформування, особливо в бюджетній (фінансовій) сфері, не завжди сприймається суспільством як необхідне, навіть, коли суспільство ще не готове до прийняття нового. Проте сучасний стан територіальних громад, які вже об'єдналися, значно покращується, про що переконливо стверджують офіційні статистичні дані.

Рух України до громадянського та правового суспільства передбачає участь і контроль громадськості в усіх сферах життя, можливість її впливу на рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Така суспільна практика може вважатися ефективною лише тоді, коли висвітлені проблеми, що виникають при формуванні фінансового кошторису, починають безпосередньо реалізовуватися і виявляють додаткові потреби, котрі помітно впливають на прийняття конкретних рішень. Залучення громадськості не відбувається саме по собі. Як правило, воно переважно проявляється в запланованих конкретних заходах у процесі активізації цілісних територіальних громад при формуванні місцевих бюджетів.

Світовий досвід надто яскраво показує, що участь громадськості в бюджетних процесах виражається результативним чинником контролю за органами влади, дозволяє враховувати інтереси різних соціальних груп суспільства, підвищує ефективність політики, що проводиться в бюджетній сфері.

Провідною умовою реалізації громадської участі в бюджетному процесі є прозорість діяльності влади для громадян, що виступає необхідним елементом розбудови продуманої економічної політики. Така властивість бюджету, як головного фінансового інструменту в реалізації соціально-економічного спрямування є одним із ключових напрямів відкритості рішень органів державної влади та місцевого самоврядування.

Прозора система державного фінансового обліку дозволяє визначити дійсні кроки влади, співставити фінансові операції, передбачені бюджетом, з фактичними. У свою чергу, збільшення можливості контролю з

боку законодавчої влади й громадськості за якістю прийнятих рішень з бюджету і його виконанню підвищує відповідальність органів виконавчої влади за розробку та реалізацію бюджетних положень, створює передумови для контролю за цільовими витратами коштів бюджету.

Повна, своєчасна й достовірна інформація зміцнює довіру громадян до влади. Суспільне обговорення дозволяє реалізувати право громадян на інформацію про бюджет, дає можливість зрозуміти мову бюджету і його цифр, побачити на які цілі витрачаються та збираються податки, що становлять його наповнювальну базу.

Ступінь прозорості й участі громадськості у формуванні бюджету визначається рівнем взаємного діалогу. В разі, коли органи державної влади надають інформацію про бюджет, а громадяни звертаються за додатковими цікавими відомостями, таким чином стимулюється надання ще більшої по обсягу й кращої по якості інформації. Якщо, навпаки, бюджетна інформація надається, але не використовується, то втрачається зворотний зв'язок і стимул надавати додаткову інформацію [21].

Можна стверджувати – залучення громадськості до бюджетного процесу дає низку переваг як органам місцевого самоврядування, так і самим громадянам. При формуванні місцевого бюджету влада повинна в повній мірі спрямувати свої дії на розв'язання пріоритетних проблем громади. Така націленість на задоволення інтересів населення дістає широку підтримку й підвищить рівень довіри громадськості до влади.

В свою чергу, громадяни глибше вникатимуть та розумітимуть дії влади. Це слугуватиме своєрідним поштовхом до вироблення механізму, що дасть змогу безпосередньо впливати на прийняття рішень. Адже в кожному окремому випадку, в конкретних громадах, можуть створюватися різні механізми участі громадськості в бюджетному процесі, що підкреслюватиме особливості потреб населення та способів їх задоволення.

Бюджетні правовідносини на місцях складаються відповідно до реалій, які трактує нам сьогодення. Всім відомо, що державні адміністрації та відповідні ради є конкурентами в реальному житті. Тому дуже часто з'являється «лобіювання інтересів тої чи іншої сторони», що відображаються в бюджеті відповідного рівня.

Одночасно, значимою проблемою для місцевих бюджетів є процес їх наповнення. В 2015 році відбулися зміни у законодавстві, що стосувалися міжбюджетних відносин. До місцевих бюджетів почали

зараховуватися: акциз із роздрібного продажу з регульованою ставкою від 2 до 5%; податок на нерухомість від 3% від мінімальної зарплати за метр квадратний, а також можливість регулювати ставку плати за землю. Такі кроки розширили дохідну базу та дали змогу місцевим бюджетам ефективніше наповнюватися.

Законодавці вирішили впровадити нові інструменти формування та виконання бюджету. Сучасним і, очевидно, перспективним методом тут має стати середньострокове планування за допомогою програмно-цільового методу, що передбачає спрямування будь-яких бюджетних видатків на цілі, які відповідають середньо- або довгостроковій стратегії розвитку країни чи територіальної громади.

Існуюче нині планування бюджету на один рік стримує ефективне управління бюджетом та прийняття стратегічних рішень щодо розвитку як окремого міста, так і держави в цілому. Програмно-цільовий метод є інструментом, що забезпечує планування бюджету на середньостроковому рівні, перспективу та перехід від контролю за цільовим використанням бюджетних коштів до контролю за фактичними результатами від наданих бюджетних послуг громадянам.

Однією з проблем розвитку бюджетних відносин в Україні є обмеженість фінансових ресурсів, які не повною мірою забезпечують виконання повноважень. Поряд із необхідністю наповнення податкової бази для збільшення власних доходів місцевих бюджетів, існує потреба у підвищенні ефективності та результативності використання наявних бюджетних ресурсів.

При застосуванні програмно-цільового методу увага зосереджується не на розвитку мережі та утриманні штатів установ, а на результатах виконання програм, тобто не лише на тому, як утримати соціальну та житлово-комунальну сфери, а на тому, наскільки послуги, надані за ці витрачені кошти, відповідають потребам громадян, які сплатили податки до бюджету.

Зрозуміло, що наша держава, як і її законодавство перебуває на етапі докорінних змін. Наскільки безболісно українське суспільство пройде це випробування, залежатиме в повній мірі від науково-теоретичного розгляду питань, що вносяться як основні для удосконалення та реформування. Базовою проблемою, на думку авторки, є нормативно-правові відносини між учасниками бюджетного процесу на місцевому рівні.

Виходячи із вищезазначеного, можна зробити висновок: бюджетна децентралізація триває, вона розвивається і удосконалюється, динамічно змінюється відповідно до вимог часу та викликів світового масштабу. Проте потрібно пам'ятати, що співробітництво між суб'єктами бюджетних правовідносин в нашій країні завжди ускладнюється ще й політичним становищем у державі.

Безумовно, зміни необхідні. Однак застосування децентралізації в сукупності із змінами адміністративно-територіального устрою призведе до результату, який яскраво висвітлить економічні, виробничі та інші можливості кожної громади. Адже дані суб'єкти діють у синхронізації з центром, що в свою чергу, врегульовує певний порядок. Проблеми виникають із-за недостатності фінансових ресурсів, різних підходів до розгляду проекту бюджету, основної його спрямованості, рядом інших, здебільшого, зовнішніх чинників, що впливають на негативний результат.

Отже, необхідно спочатку наповнити достатніми фінансовими ресурсами місцеві громади, вдосконалити сам бюджетний процес на місцях, особливо, у частині його формування. Належну увагу тут варто приділити місцевим податкам і зборам, надати змогу громадам поступово розвиватися шляхом впровадження по всій території України програмно-цільового методу, що системно сприятиме утвердженню позитивних результатів та бажаному переходу на середньо- і довгострокове планування бюджету. Передбачені методи, в першу чергу, мають позитивно вплинути на відносини між учасниками бюджетного процесу.

4. Висновок

У процесі змін, що відбуваються в світовому просторі, досить нелегко утримувати стабільність як у державі, так і в конкретній адміністративно-територіальній одиниці. Особливо – в період значного поглиблення реформи децентралізації, яка потребує ще надмірних зусиль та додаткового часу. І хоча певні результати вже видніються, їх можна сприймати неоднозначно – в позитивному чи негативному контексті.

Факт існування зрушень у напрямку ефективної роботи об'єднаних територіальних громад беззаперечний. Зокрема, все більше населених пунктів прагнуть до самостійного функціонування без підтримки держави, покращуючи при цьому рівень проживання населення, призупиняючи деградацію сільської місцевості.

Виправдовує себе і нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, що отримали певну автономію та незалежність від державного бюджету. Це один із елементів, на якому базується ефективність діяльності місцевого самоврядування. Громади повинні бути спроможними. Отримавши відповідні економічні інструменти, вони зобов'язані предметно навчитися заробляти для себе вкрай необхідний ресурс.

При закріпленні принципу субсидіарності закономірно з'являється можливість прийняття своєчасних рішень на місцях, більш гнучка система регулювання, поступового зникнення бюрократії, зниження рівня корупції та підвищення якості надання публічних послуг. Це далеко не повний перелік тих позитивних моментів, що принесла децентралізація.

Проте, для об'єктивності висловленого, слід вказати і на негативні чинники. Зокрема, до таких відноситься, перш за все, високий рівень корупції. В дослідженні велася мова про особливий елемент правовідносин – взаємозв'язок, що яскраво висвітлює характерні особистісні ознаки тої чи іншої особи, яка посідає посаду.

На жаль, Україна не пододала назване негативне явище, що так заважає проведенню усіх задекларованих змін. В свою чергу, це породжує неефективну систему контролю за роботою органів місцевого самоврядування та сприяє утворенню політичних заангажованих осередків. Через що, породжені негативи характерні для всього державного механізму в Україні. З позиції розвитку регіонів, реформа децентралізації є важливим кроком. Проте її позитивні результати, передусім, у прямій залежності від оздоровлення влади.

На підставі ґрунтовного аналізу діяльності місцевої влади пропонується прийняти Муніципальний кодекс, в якому зосередити той великий пласт нормативно-правових актів, що вже існують і будуть прийняті для врегулювання сфери правових відносин, які досліджуються. Одночасно авторка вважає, що при розгляді поняття «бюджетна децентралізація» більш детальну увагу варто приділити регіональній політиці, яка напряму залежить від територіальної та муніципальної реформ.

Узагальнюючи дослідження, необхідно підкреслити – ефективність та успішність децентралізації залежить від структурованості та чіткості її ключових елементів. Основна структурна одиниця тут – громада.

Тому кожен житель населеного пункту України має зрозуміти, що соціальна згуртованість, ініціативність, активність, небайдужість громадян до своєї маленької батьківщини, долі рідного краю обов'язково принесе позитивні результати.

Список літератури:

1. Конституція України / Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996. № 30. Ст. 141.
2. Дмитрук І.М. Правові відносини між учасниками бюджетного процесу на місцевому рівні : монографія. Миколаїв : Ліон, 2015. 208 с.
3. Рішення Конституційного Суду України від 18.06.02 № 12-рп «Справа про об'єднання територіальних громад». Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02>
4. Ткачук А. До питання про реформу територіального устрою та конституційне регулювання. Веб-портал «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/columns/11333>
5. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.15 № 157-VIII. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
6. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.14 № 1508-VII. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
7. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.15 № 156-VIII. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
8. Стратегія сталого розвитку «Україна 2020» від 12.01.15. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
9. Постанова КМУ від 6 серпня 2014 року № 385 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року». Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
10. Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 року № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
11. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97 ВР. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
12. Постанова КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.15 № 214. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
13. Розпорядження КМУ «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в

Україні» від 22.09.16 № 688-р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80>

14. Химичева Н.И. Финансовое право : Учебник. 2-е изд., перераб. И доп. Москва : Юристъ, 2000. 600 с.

15. Карасева М.В. Финансовое право – политически “напряженная” отрасль права. *Государство и право*. 2001. № 8. С. 60–67.

16. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів» від 08.09.16 № 1509-VIII. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1509-19>

17. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об’єднаних територіальних громад» від 26.11.15 № 837-VIII. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837-19>

18. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.14 № 79-VIII. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

19. Бюджетний кодекс України від 08.07.10 № 2456-VI. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

20. Кульчицький М.І. Місцеві бюджети і механізм їх формування. *Фінанси України*. 2001. № 9. С. 98–99.

21. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : посібник. Київ : Ленвіт, 2012. 64 с.

22. Добровільне приєднання громад. Децентралізація дає можливості. Офіційний веб-портал проекту «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/gromadas>

References:

1. Constitution of Ukraine (1996). *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy*. No. 30. St. 141. (in Ukrainian)

2. Dmytruk, I. M. (2015). *Pravovi vidnosyny mizh uchastykamy bjudzhetnogo procesu na miscevomu rivni: monohrafiya* [Legal relations between participants of the budget process at the local level: monograph]. Mykolajiv: Ilion, 208 p.

3. Rishennja Konstytucijnogo Sudu Ukrainy vid 18.06.02 No. 12-rp «Sprava pro ob’jednannja terytorijnykh ghromad». Oficijnyj veb-sajt Verkhovnoji Rady Ukrainy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02> (in Ukrainian)

4. Tkachuk, A. (2019). Do pytannja pro reformu terytorijnogho ustroju ta konstytucijne rehuljuvannja [On the question of territorial governance reform and constitutional regulation]. Veb-portal «Decentralizacija». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/columns/11333>

5. Zakon Ukrainy «Pro dobroviljne ob’jednannja terytorijnykh ghromad» 05.02.15 No. 157-VIII. Oficijnyj veb-sajt Verkhovnoji Rady Ukrainy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (in Ukrainian)

6. Zakon Ukrainy «Pro spivrobotnyctvo terytorialnykh ghromad» 17.06.14 No. 1508-VII. Oficijnyj veb-sajt Verkhovnoji Rady Ukrainy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (in Ukrainian)

7. Zakon Ukrainy «Pro zasady derzhavnoji rehionalnoji polityky» 05.02.15 No. 156-VIII. Oficijnyj veb-sajt Verkhovnoji Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (in Ukrainian)

8. Strateghija stalogho rozvytku «Ukrajina 2020» 12.01.15. Oficijnyj veb-sajt Verkhovnoji Rady Ukrainy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (in Ukrainian)

9. Postanova KMU 06.08.2014 No. 385 «Pro zatverdzhennja Derzhavnoji strateghiji rehionalnogho rozvytku na period do 2020 roku». Oficijnyj veb-sajt Verkhovnoji Rady Ukrainy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (in Ukrainian)

10. Rozporjadzhennja KMU 01.04.2014 No. 333-r «Pro skhvalennja Konceptiji reformuvannja miscevogho samovrjaduvannja ta terytorialnoji orghanizaciji vlady v Ukraini». Oficijnyj veb-sajt Verkhovnoji Rady Ukrainy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (in Ukrainian)

11. Zakon Ukrainy «Pro misceve samovrjaduvannja v Ukraini» vid 21.05.1997 No. 280/97 VR. Oficijnyj veb-sajt Verkhovnoji Rady Ukrainy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (in Ukrainian)

12. Postanova KMU «Pro zatverdzhennja Metodyky formuvannja spromozhnykh terytorialnykh ghromad» vid 08.04.15 No. 214. Oficijnyj veb-sajt Verkhovnoji Rady Ukrainy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (in Ukrainian)

13. Rozporjadzhennja KMU «Dejaki pytannja realizaciji Konceptiji reformuvannja miscevogho samovrjaduvannja ta terytorialnoji orghanizaciji vlady v Ukraini» vid 22.09.16 No. 688-r. Oficijnyj veb-sajt Verkhovnoji Rady Ukrainy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80> (in Ukrainian)

14. Khymycheva, N. Y. (2000). *Fynansovoe pravo: Uchebnyk* [Financial Law: Textbook]. Vol. 2, Moskva, 600 p.

15. Karaseva, M. V. (2001) Fynansovoe pravo – polytychesky “naprjazhennaja” otraslj prava [Financial law is a politically “tense” branch of law]. *Gosudarstvo i pravo*, no. 8, pp. 60–67.

16. Zakon Ukrainy «Pro vnesennja zmin do Bjudzhetnogho kodeksu Ukrainy shhodo zarakhuvannja okremykh administratyvnykh zboriv do miscevykh bjudzhetiv» vid 08.09.16 No. 1509-VIII. Oficijnyj veb-sajt Verkhovnoji Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1509-19> (in Ukrainian)

17. Zakon Ukrainy «Pro vnesennja zmin do Bjudzhetnogho kodeksu Ukrainy shhodo osoblyvostej formuvannja ta vykonannja bjudzhetiv ob’jednanykh terytorialnykh ghromad» vid 26.11.15 No. 837-VIII. Oficijnyj veb-sajt Verkhovnoji Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837-19> (in Ukrainian)

18. Zakon Ukrainy «Pro vnesennja zmin do Bjudzhetnogho kodeksu Ukrainy shhodo reformy mizhbjudzhetnykh vidnosyn» vid 28.12.14 No. 79-VIII. Oficijnyj veb-sajt Verkhovnoji Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19> (in Ukrainian)

Chapter «Law sciences»

19. Budget Code of Ukraine 08.07.10 No. 2456-VI. Oficijnyj veb-sajt Verkhovnoji Rady Ukrajinjy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (in Ukrainian)

20. Kuljchycjkyj, M. I. (2001). Miscevi bjudzhety i mekhanizm jikh formuvannja [Local budgets and the mechanism of their formation]. *Finansy Ukrajinjy*, no. 9, pp. 98–99.

21. (2012). *Uchastj ghromadsjkosti u procesi pryjnjattja rishenj na miscevomu rivni: posibnyk* [Public Participation in Local Decision-Making: Handbook]. Kyiv: Lenvit, 64 p.

22. Dobroviljne pryjednannja ghromad. Decentralizacija daje mozhlyvosti [Voluntary community involvement. Decentralization provides opportunities] Oficijnyj veb-portal projektu «Decentralizacija». URL: <https://decentralization.gov.ua/gromadas>