ФІНАНСОВЕ ПРАВО

БІЛІНСЬКИЙ Д. О.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри фінансового права
(Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

УДК 347.73

ПУБЛІЧНІ ФОНДИ ГРОШОВИХ КОШТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

У статті наголошено на відсутності в національному законодавстві визначення терміна «публічні децентралізовані фонди грошових коштів», відсутності критерії розмежування централізованих та децентралізованих фондів, невизначенні їх характерних ознак, за якими можливо провести точне розмежування різних видів фондів публічних коштів. Проаналізовано наукові погляди на проблематику визначення терміна «публічні децентралізовані фонди грошових коштів», шляхом аналізу чинного законодавства та наукових досліджень виокремлено ряд характерних ознак, що притаманні публічним децентралізованим коштам. Проаналізовано загальний стан децентралізації фінансової системи країни, досліджено методи здійснення такої децентралізації та визначено найбільш перспективні. Присвячено увагу позитивному досвіду Республіки Словаччина в питанні реформування місцевого самоврядування та децентралізації фінансової системи.

Ключові слова: *фінансова система, публічні фонди, грошові кошти, децентралізація, реформа законодавства, місцеві бюджети.*

В статье отмечено отсутствие в национальном законодательстве определение термина «публичные децентрализованные фонды денежных средств», отсутствие критериев разграничения централизованных и децентрализованных фондов, неопределение их характерных признаков, по которым можно провести точное разграничение различных видов фондов публичных средств. Проанализированы научные взгляды на проблематику определения термина «публичные децентрализованные фонды денежных средств», путем анализа действующего законодательства и научных исследований выделен ряд характерных признаков, присущих публичным децентрализованным средствам. Проанализировано общее состояние децентрализации финансовой системы страны, исследованы методы осуществления такой децентрализации и определены наиболее перспективные. Посвящено внимание положительному опыту Республики Словакия в вопросе реформирования местного самоуправления и децентрализации финансовой системы.

Ключевые слова: *финансовая система, публичные фонды, денежные средства, децентрализация, реформа законодательства, местные бюджеты.*

The article highlighted the absence of a national law definition of "public decentralized funds of funds", no distinction between centralized and decentralized funds are not defined by their characteristic features which may hold a precise delineation of different types of funds public funds. Analyzed scientific views on the issues of the definition of "public decentralized funds of funds" by analyzing the current legislation and research singled out a number of characteristic features inherent in the decentralized public funds. Analyzed the general state of the decentralization of the financial system, the methods of implementation of such decentralization and identifies the most promising. Dedicated to the positive experience of the Slovak Republic in the matter of local government reform and decentralization of the financial system.

Key words: *financial system, public funds, cash, decentralization, reform legislation, local budgets.*

Вступ. На сучасному етапі розвитку фінансової системи України суттєвою проблемою є надмірна централізація фінансових ресурсів, що, в свою чергу, призводить до неефективного управління бюджетною системою. У зв'язку з цим питання децентралізації публічних фондів грошових коштів потребує як наукового дослідження з метою виявлення та усунення прогалин у чинному законодавстві та пошуку ефективних шляхів проведення реформ, у тому числі за допомогою запозичення позитивного досвіду зарубіжних країн, так і ряду практичних кроків законодавця, спрямованих на впровадження децентралізації фінансової системи, що стане запорукою успішного розвитку громад.

У науковій літературі дослідженню питання правової природи фондів публічних коштів присвячено праці Л.К. Воронової, О.Ю. Грачової, М.В. Карасьової, О.А. Музики-Стефанчук, Т.А. Латковської, О.П. Орлюк, Л.А. Савченко, Е.Д. Соколової, Н.І. Хімічевої та інших. В той же час актуальність подальшого дослідження порушеного питання обґрунтовується процесами децентралізації влади, у тому числі і в частині децентралізації фінансової системи країни.

Постановка завдання. Метою статі є визначення поняття та ознак публічних децентралізованих фондів коштів в умовах реформування законодавства України, спрямованого на децентралізацію фінансової системи країни, дослідження основних форм фінансової децентралізації та позитивного досвіду зарубіжних країн при втіленні аналогічних реформ.

Результати дослідження. Вивчаючи стан вітчизняного законодавства у фінансовій галузі, доводиться констатувати, що законодавець, незважаючи на задекларовану реформу, спрямовану на децентралізацію фінансової системи країни, та деякі практичні кроки в цьому напряму, так до сьогоднішнього дня не закріпив на рівні Закону визначення такого поняття, як «публічні децентралізовані фонди грошових коштів». Більш того в законодавстві відсутні критерії розмежування централізованих та децентралізованих фондів коштів, їх характерні ознаки та принципи, за якими зазначені фонди розмежовуються. З огляду на це актуальним вбачається дослідження поглядів, що склалися у наукових працях з порушених питань, визначення основних напрямів децентралізації фінансової системи, вивчення практики законодавців та поглядів науковців країн, що вже впровадили аналогічні реформи з метою обґрунтування необхідності усунення зазначених вище прогалин у чинному законодавстві України.

Неоднозначними та дискусійними є погляди щодо визначення терміна «публічні децентралізовані фонди грошових коштів» і у працях науковців. О.Д. Василик визначає децентралізовані фонди грошових коштів як складову частину державних фінансів [1]. На погляд О.М. Ашмариної, необхідно виділяти дві підгрупи публічних децентралізованих фондів коштів: децентралізовані державні фонди та приватні фонди коштів [2]. Кошти децентралізованих державних фондів залишаються у власності держави та передаються на праві оперативного управління в користування та розпорядження суб'єктам господарської діяльності, які наділені певною самостійністю щодо користування та використання коштів цих фондів.

Тобто порівняно з безпосереднім регулюванням руху коштів централізованого фонду, держава керує рухом децентралізованих фондів опосередковано. Приватні фонди коштів є власністю підприємств та організацій, якими вони користуються для реалізації власних завдань. Важко погодитися з наведеними визначеннями поняття публічних децентралізованих фондів коштів, оскільки в них зовсім не приділена увага питанню місцевих бюджетів як однієї з основоположних складових публічних фондів грошових коштів.

З огляду на викладене більш точним ми вбачаємо визначення терміна «публічний децентралізований фонд», що запропоновано Т.Б. Шолковою [3], яка зазначає, що це публічний фонд коштів підприємства, установи, організації, діяльність яких направлена на забезпечення потреб населення держави, адміністративно-територіальної одиниці чи її частини, джерелом надходження таких фондів є кошти (дотації, субвенції), що надаються отримувачам бюджетних коштів, доходи від господарської діяльності юридичних осіб, які повністю або частково є державною чи комунальною власністю. Такі фонди є об'єктом публічного контролю, а їх функціонування регулюються як імперативними, так і диспозитивними правовими нормами. О.П. Орлюк з досліджуваного питання зазначає, що децентралізовані фонди коштів створюються в межах окремих суб'єктів господарської діяльності та певних галузей національної економіки, при цьому до таких коштів належать ресурси державних і муніципальних підприємств, яким було передано державне і муніципальне майно [4].

Децентралізовані фонди грошових коштів мають ряд характерних ознак, що дають змогу виокремити їх серед інших фондів. До таких ознак, аналізуючи національне законодавство та праці науковців, слід віднести такі характеристики.

1) До суб'єктів, яким держава надає повноваження зі створення, розподілу, перерозподілу й використання таких фондів, відносяться органи місцевого самоврядування, державні та комунальні підприємства, установи, організації та їх об'єднання.

2) Дохідну частину децентралізованих фондів складають дотації, субвенції та доходи від господарської діяльності в межах наданих повноважень.

3) Утворюються за рахунок власного прибутку та державних асигнувань.

4) Для децентралізованих фондів задоволення соціальних потреб відбувається в межах певної адміністративно-територіальної одиниці чи її частини або для певної категорії населення.

5) Кошти, зосереджені у фондах, є власністю держави чи територіальної громади і належать підприємствам на праві повного господарського відання чи оперативного регулювання.

6) Утворення та діяльність публічних децентралізованих фондів коштів найчастіше відбувається на підставі локальних нормативно правових актів.

З огляду на викладене публічним децентралізованим фондам грошових коштів можна надати таке визначення: це фонди, які спрямовані на задоволення потреб населення, держави, територіальної громади чи її частини, утворюються, керуються та використовуються державними і комунальними підприємствами, установами та організаціями за рахунок власних коштів та бюджетних асигнувань.

Досліджуючи питання сучасного стану правового регламентування інституту публічних децентралізованих фондів грошових коштів, обов'язково слід звернути увагу не те, що одним з найважливіших завдань, що сьогодні постало перед Україною, є досягнення якісного соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, зростання рівня їх фінансової самодостатності та збільшення доходів місцевих бюджетів шляхом здійснення реформування законодавства в частині фінансової децентралізації.

Під час формування бюджетів органів місцевого самоврядування принцип фінансової самостійності слід вважати одним з основоположних, оскільки його дотримання дасть змогу місцевим громадам акумулювати достатній обсяг фінансових ресурсів, необхідний для покриття витрат на власні потреби. З огляду на це слушною є думка Б.М. Данилишина про те, що формування фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць потребує врахування їх податкового потенціалу та, в свою чергу, обґрунтовує необхідність

внесення змін не тільки у податкове та бюджетне законодавство, але й реформування адміністративно-територіального устрою країни [5].

В юридичній науці виділяються такі форми децентралізації, що історично склалися на різних етапах розвитку окремих країн: політична, адміністративна, економічна (фінансова), територіально-просторова [6].

Зупинимося більш детально саме на формі фінансової децентралізації, яка, на думку багатьох науковців, передбачає значний обсяг власних, передачу закріплених джерел надходжень до територіальних бюджетів, надання трансфертів з центрального бюджету; розміщення замовлень серед приватного сектору економіки; просування ринкових механізмів у сферу територіальних фінансів. Окрім того, фінансова децентралізація передбачає збільшення повноважень громад та обраних ними органів у фінансовій сфері (видаткових, дохідних, податкових).

В світовій науці вирізняють методи фінансової децентралізації: деконцентрація, деволюція та дивестування. Фінансова деконцентрація передбачає делегування центральними органами державної влади частини своїх функцій, у тому числі у фінансовій сфері, органам місцевого самоврядування, при цьому право прийняття рішень та контроль за їхнім виконанням залишається за органами державної влади. Як влучно зазначає І.С. Волохова [7], такий удаваний метод децентралізації приводить до фактичної узурпації державою повноважень органів місцевого самоврядування через суттєве розширення повноважень місцевих органів влади в особі місцевих державних адміністрацій.

Характерної рисою фінансової деволюції є те, що органи центральної державної влади передають частину своїх функцій та повноважень органам місцевого самоврядування, які їх автономно виконують. На думку В.А. Негоди, саме така форма децентралізації може привести до реального самоврядування [8]. На жаль, в Україні ця форма поки що не знайшла свого втілення. Дивестування означає передачу функцій та повноважень з надання суспільних благ (розміщення замовлень) приватним підприємствам та організаціям та громадським організаціям та може супроводжуватися широкою приватизацією.

Основними позитивними очкуваннями від впровадження реформи фінансової децентралізації слід визнати сприяння економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць, оскільки місцева влада (представники громади) завжди буде більш зацікавлена в розвитку саме своїх територій, аніж влада централізована; пришвидшення реагування на зміни потреб жителів територіальних громад; розширення участі громадян у вирішенні питань місцевого характеру та механізмів громадського контролю.

Досліджуючи успішний досвід зарубіжних країн, слід відзначити економічну ефективність децентралізації фінансової системи однієї з найбільш динамічних економік Європи – Словаччини, яка не мала досвіду розбудови місцевого самоврядування з 1923 року, коли воно було ліквідовано, і відновлено лише після демократичних перетворень в 1990 році [9]. В 1998 році уряд Словаччини затвердив Концепцію децентралізації, яка стала базовим документом, на основі якого було здійснено і здійснюється перерозподіл повноважень, відповідальності та фінансових фондів між державою, територіальними громадами та територіальними одиницями більш високого рівня.

Завдяки впровадженій децентралізації фінансової системи вдалося досягти переходу від дотаційного фінансування фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування до розвитку фінансово самодостатніх територіальних громад, які спроможні забезпечувати виконання своїх функцій за рахунок власних доходів. Так, до 2005 року частка трансфертів в структурі дохідної частини місцевого бюджету сягала 60–70%, а нині близько 70% доходів та витрат муніципалітетів ґрунтуються на власних джерелах, решту становлять цільові дотації з держбюджету. При цьому всі власні функції фінансуються місцевими бюджетами тільки за рахунок власних надходжень, а державні трансферти мають цільовий характер і спрямовані на фінансування делегованих державою функцій. Досягнення такого прогресу у фінансовій самостійності місцевих громад стало можливо завдяки тому, що було перерозподілено систему оподаткування в бік розширення місцевих податків, та завдяки передачі

місцевому самоврядуванню податку на доходи фізичних осіб. Відповідно до чинного у Словаччині законодавства 70,3% податку належить органам місцевого самоврядування, 23,5% залишається бюджетам вищих територіальних одиниць і лише 6,2% надходить до державної казни [9].

З наведеного можна зробити висновок, що фінансова система Словаччини ще в недавній час мала ряд проблем, характерних для усіх постсоціалістичних країн. Попри це, завдяки впровадженим реформам здійснила перерозподіл публічних фінансових фондів, повноважень та відповідальності між різними рівнями влади. Країні вдалося підвищити ефективність використання публічних фінансових фондів шляхом їх максимальної децентралізації та підвищити якість наданих публічних послуг населенню громад.

Висновки. Проведений аналіз правової природи публічних фондів коштів в умовах децентралізації фінансової системи України дає змогу зробити висновок, що у національному законодавстві до сьогодні не вирішено ряд гострих питань як безпосередньо понятійного та категорійного сенсу, так і практичних кроків, спрямованих на втілення задекларованої децентралізації фінансової системи країни. Так, станом на сьогодні на рівні Закону не надано визначення поняттю «публічні децентралізовані фонди коштів», відсутні критерії відмежування децентралізованих фондів коштів від централізованих, приватних тощо.

Слід відзначити, що реформування національного законодавства в частині децентралізації фінансової системи відбувається досить повільними темпами. Як приклад проаналізовано позитивний досвід Республіки Словаччина при вирішенні аналогічних питань, є доцільним його подальше вивчення та практичне застосування на наступних етапах реформ.

Список використаних джерел:

1. Василик О.Д. Теорія фінансів : [підручник] / О.Д. Василик. – К. : НІОС, 2000. – 416 с.

2. Ашмарина Е.М. Некоторые аспекты расширения предмета финансового права в Российской Федерации: проблемы и перспективы : [монография] / Е.М. Ашмарина. – М. : Полиграф ОПТ, 2004. – 128 с.

3. Шолкова Т.Б. Правові основи публічних фондів органів місцевого самоврядування : дис. …канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»/ Т.Б. Шолкова. – Ірпінь, 2011. – 207 с.

4. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : [підручник] / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.

5. Данилишин Б.М. Децентралізація управління в Україні: з чого почати? / Б.М. Данилишин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kontrakty.ua/article/82116.

6. Харитончук М.В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04 «Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку» / М.В. Харитончук ; НАН України. Ін-т світ. економіки і міжнар. відносин. – К., 2000. – 17 с.

7. Волохова І.С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні : [монографія] / І.С. Волохова. – О. : Атлант, 2014. – 462 с.

8. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : [навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування]. – К. : ПРООН/ МПВСР, 2007. – 269 с.

9. Молдаван О.О. Децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України / О.О. Молдаван [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/moldovan_book-47fc9.pdf.