

«службова інформація». Натомість передбачено застосування єдиного терміну для позначення відомостей з еквівалентними ступенями обмеження доступу, а саме – «classified information», прямим перекладом якого є «класифікована інформація» (саме у такому написанні вказаний термін поширено використовується в україномовних ресурсах).

Зокрема, на нормативному рівні в країнах заходу впроваджено чотириохрівневу систему обмеження доступу до «класифікованої інформації», ступені якої розподіляються за рівнем шкоди, яку може бути заподіяно інтересам міжнародних організацій та країн-членів у разі розголошення класифікованих відомостей [2].

Отже синхронізація нормативних документів передбачає об'єднання грифу обмеження доступу «для службового користування» та існуючих в Україні грифів секретності у одну систему. В свою чергу, окрім вирішення проблем сумісності термінології та нормативної бази, це призведе до більш чіткої регламентації та контролю за службовою інформацією в Україні з боку держави, що має принести корисні наслідки. Але, у той же час, такий підхід потребує посилення протидії кіберзагрозам, оскільки не виключена можливість того, що частина службових даних, які набудуть статусу таємних, зараз можуть міститися у електронних базах.

Висновок. У Стратегії національної безпеки України до 2020 року про державну таємницю йдеться лише у контексті інших загроз національній безпеці. Проте, така ситуація не зменшує значення, яке має охорона секретної інформації. Водночас з цим, хоча система охорони державної таємниці в Україні достатньо розвинута, для подальшого поглиблення співпраці з НАТО та країнами ЄС доцільним та необхідним буде проведення її реформування. У першу чергу, реформа має переглянути трирівневу структуру секретності і змінити її на користь чотириохрівневої системи обмеження доступу. Така зміна стандартів таємності на користь «класифікованої інформації» потребує здійснення трансформації відразу у декількох площинах. А саме: реформуванні законодавства; впровадженні структурних змін у державних органах, якими забезпечується охорона державної таємниці; та розбудові програмного й інфраструктурного забезпечення кібербезпеки секретних відомостей.

Список бібліографічних посилань

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015#n14> (дата звернення: 18.10.2019).

2. Болдир С. В. Перспективи реформування системи охорони державної таємниці та службової інформації. *Інформація і право*. 2017. № 4(23). С. 79–85 URL: http://ippi.org.ua/sites/default/files/10_6.pdf (дата звернення: 18.10.2019).

3. Про державну таємницю: закон України від 21.01.1994 № 3855-XII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12> (дата звернення: 18.10.2019).

4. Нормативно-правова база щодо підготовки міжнародних договорів у сфері охорони інформації з обмеженим доступом // Служба безпеки України: офіц. вебсайт. URL: <https://ssu.gov.ua/ua/pages/172> (дата звернення: 18.10.2019).

Одержано 21.10.2019

УДК 342.951:[336.14:352](477)

Олександр Володимирович ДЕНІС,

аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Сутність та значення місцевих бюджетів полягає у формуванні грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих рад і місцевих державних адміністрацій, та використанні цих фондів на фінансування, утримання й розвиток соціальної інфраструктури, місцевого господарства тощо. Місцеві бюджети – це форма впливу місцевого самоврядування на соціально-культурні процеси в державі.

Основними принципами бюджетного процесу визнають:

- установлення загальних цілей для ухвалення рішень;
- розроблення підходів до досягнення цілей;
- розроблення бюджету, що узгоджується з підходами до досягнення цілей. Необхідно сформувати і затвердити такий бюджет, який забезпечить досягнення зазначених цілей, зважаючи на обмеження наявних ресурсів;
- оцінювання ефективності та внесення змін до фінансового плану. Фінансовий план потрібно постійно оцінювати та вносити зміни, щоб досягти визначені цілі [1].

Так, місцеві бюджети – це фонди фінансових ресурсів, що мобілізуються й витрачаються на відповідній території. Система місцевих бюджетів є в усіх країнах світу. Проте її розвиток і функції зумовлені низкою національних, політичних, економічних та інших факторів. Найбільший вплив мають економічні та політичні фактори.

Під час дослідження питань місцевих бюджетів їх слід розглядати у двох аспектах: 1) як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядження місцевих органів самоврядування; 2) як систему фінансових відносин, що виникають між:

- місцевими бюджетами й господарськими структурами, що функціонують на певній території;
- бюджетами й населенням цієї території;

- бюджетами різних рівнів із перерозподілу фінансових ресурсів;
- місцевими і державним бюджетами [2].

Проте місцевий бюджет – це тільки частина фінансових ресурсів, необхідних для фінансування всіх функцій і завдань, які виконують органи місцевого самоврядування. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів.

Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного мешканця або споживача соціальних послуг з урахуванням економічного, соціального, природного станів відповідних територій, з огляду на рівень мінімальних соціальних потреб, установлених законодавством.

Місцевий бюджет може складатися із загального й спеціального фондів. Загальний фонд – надходження з поточного або реєстраційного рахунку фінансового органу на поточний або реєстраційний рахунок установи платіжним дорученням. Ці надходження призначені для забезпечення видатків і не спрямовуються на конкретну мету. Спеціальний фонд має формуватися з конкретно визначених джерел надходжень і використовуватися на фінансування конкретно визначених цілей.

Місцевий бюджет поділяється на поточний (адміністративний) бюджет і бюджет розвитку (капітальний або інвестиційний).

Фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Видатки є причиною утворення доходів. Доходи місцевих органів влади класифікуються за джерелами й економічною сутністю.

За джерелами надходження розрізняють такі доходи місцевих органів влади: податкові та неподаткові доходи (платежі, доходи від майна, що належить місцевій владі, та від господарської діяльності підприємств комунальної власності, залучені місцевими органами влади на ринку позикового капіталу), а також трансферти від центральної влади й органів влади вищого територіального рівня.

За економічною сутністю виокремлюють власні, закріплені та регульовані доходи місцевих органів влади. Власні доходи – це доходи, мобілізовані місцевою владою самостійно на основі власних рішень і за рахунок джерел, визначених місцевим органом влади. До власних доходів належать місцеві податки і збори, доходи від майна, що належить місцевій владі, та господарської діяльності комунальних підприємств, комунальні платежі, а також доходи за рахунок комунальних кредитів і позик.

Перелік закріплених доходів визначено у бюджетному законодавстві та законодавстві про місцеве самоврядування. Закріплені доходи – одна з форм переданих доходів місцевим органам влади на стабільній, довготерміновій основі.

Регульовані доходи – також одна із форм доходів, що передаються центральною владою місцевим органам влади або з бюджетів територій вищого адміністративного рівня до бюджетів територій нижчого адміністративного рівня. Порядок передачі та розміри регульованих доходів в Україні щороку встановлюється в Законі України «Про Державний бюджет України» від 29 червня 1995 р. №253-95-ВР, а також він визначений у Бюджетному кодексі України. Порядок регулювання доходів місцевих бюджетів визначається також рішеннями органів влади вищого територіального рівня щодо органів влади нижчого територіального рівня.

Власні та закріплені доходи – основа самостійності місцевих бюджетів. Важливими способами формування доходів місцевих органів влади є комунальні платежі, доходи від комунального майна та землі, доходи від діяльності комунальних підприємств, залучення кредитних ресурсів і мобілізація коштів за рахунок комунальних позик. Велику роль відіграють дотації та інші трансферти.

У дохідній частині місцевого бюджету виокремлюються доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи, потрібні для здійснення делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

Крім власних доходів, закріплених законодавством на довгостроковій основі та регульованих доходів у структурі доходів місцевих бюджетів є міжбюджетні трансферти. Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Основними формами надання міжбюджетних трансфертів за Бюджетним кодексом України є дотація вирівнювання та субвенції.

Дотація вирівнювання – міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності відповідного бюджету. Субвенція – цільовий міжбюджетний трансферт, призначений на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який її надав. Субсидія (різновид субвенції) – цільова грошова допомога, що надається державою за рахунок коштів бюджету, а також спеціальних фондів юридичним і фізичним особам, місцевим державним органам та іншим державам.

Головною складовою фінансів місцевих органів влади є видатки, які точно відображають функції та завдання, що покладаються на місцеву владу. Видатки місцевих бюджетів – це економічні відносини, що виникають у зв'язку з фінансуванням власних і делегованих повноважень місцевих органів влади.

Видатки місцевих органів влади, залежно від їхніх завдань, у більшості країн поділяються на декілька функціональних видів: обов'язкові, факультативні та на фінансування делегованих повноважень. Обов'язкові видатки спрямовані на виконання обов'язкових завдань, що покладаються на органи місцевої влади з метою забезпечення певних стандартів послуг у масштабах усієї країни, а також видатки, пов'язані з їхніми борговими зобов'язаннями за кредитами та позиками.

Факультативні видатки здійснюються для реалізації завдань у межах власної компетенції, а також так званих добровільних та факультативних обов'язків. Ще один вид видатків – видатки для реалізації делегованих (доручених) центральною владою завдань.

Крім функціонального поділу, є поділ видатків відповідно до їхнього економічного призначення: поточні (адміністративні) і капітальні (інвестиційні).

Поточний бюджет використовується з метою виконання як власних, так і делегованих повноважень. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів виробничої та соціальної інфраструктури, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення.

Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних зі здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних із розширенням відтворення [2].

Однією з гострих проблем бюджетного процесу в Україні залишається незбалансованість міжбюджетних відносин у системі «держава-регіони», тобто існує дисбаланс у фінансуванні та самостійності місцевих бюджетів.

Згідно з дослідженнями, проведеними низкою вчених, до комплексу проблем фінансування та розвитку місцевих бюджетів можна віднести такі:

- низький рівень самостійності органів місцевого самоврядування;
- нечітке розмежування функцій між державною владою та місцевим самоврядуванням;
- нерозвиненість місцевого оподаткування;
- незабезпеченість достатнім обсягом бюджетних коштів делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування;
- неефективне використання коштів місцевих бюджетів;
- незацікавленість органів місцевого самоврядування у розширенні власної дохідної бази [3].

На сьогоднішній день система місцевих бюджетів України включає:

- 24 обласних бюджетів (плюс бюджет АР Крим, м. Києва і м. Севастополя);
- 151 бюджет міст обласного значення;
- 450 районних бюджетів;
- 804 бюджети об'єднаних територіальних громад (ОТГ);
- близько 7,5 тис. бюджетів міст районного значення, сільських та селищних бюджетів.

Вивести точну цифру місцевих бюджетів доволі складно, оскільки не кожне село має окремий бюджет. Якщо в селі є органи місцевого самоврядування (сільрада), то останні формують окремий бюджет. Якщо ж сільради нема, то й окремого бюджету не буде (в такому разі фінансування здійснюватимуть з районного бюджету). Тобто, кількість місцевих бюджетів в Україні не відповідає кількості адміністративно-територіальних одиниць.

Починаючи з 2015 року, у структурі та кількості місцевих бюджетів відбуваються суттєві зміни, зумовлені процесом децентралізації. За 4 роки понад 3,7 тис. територіальних громад (сіл, селищ, міст) об'єдналися і створили 804 об'єднані територіальні громади. Внаслідок об'єднання громад зменшилась кількість бюджетів міст районного значення, сільських та селищних бюджетів та з'явилися бюджети об'єднаних територіальних громад (ОТГ). За обсягом фінансових ресурсів бюджети ОТГ є більшими, ніж бюджети окремих громад, які в них увійшли. Це дозволяє фінансувати масштабніші проєкти соціального (дитсадки, школи, амбулаторії тощо) та економічного (дороги, туризм, сприяння підприємству і т. д.) характеру на локальному рівні.

В останні 6 років через місцеві бюджети перерозподіляють майже половину (від 47 % до 51 %) коштів загального (зведеного) бюджету України. Щоправда, з врахуванням коштів переданих місцевим бюджетам з Державного бюджету. Самостійно ж органи місцевого самоврядування здатні забезпечити надходження менше чверті (22–23 %) усіх доходів зведеного бюджету країни.

Щодо власних доходів місцевих бюджетів (без переданих їм коштів з державного бюджету у вигляді міжбюджетних трансфертів), то із запуском реформи децентралізації (у 2015 році були створені перші ОТГ), вони не лише збільшились, а демонструють швидші темпи зростання, ніж доходи державного бюджету. Зумовлено це збільшенням джерел надходження коштів до місцевих бюджетів (частини податку з доходів фізичних осіб, акцизу з пального, рентних платежів). Окрім того, ОТГ прирівняні до міст обласного значення, що дає їм значно більші можливості щодо формування доходів свого бюджету, ніж мають районні, сільські та селищні бюджети (наприклад, той же бюджетотворюючий податок з доходів фізичних осіб, який зараховується до бюджетів ОТГ, а до районних, міст районного підпорядкування, сільських та селищних бюджетів – ні) [4].

Таким чином держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Але одним із шляхів реформування місцевих бюджетів є вдосконалення бюджетного законодавства до проведення територіальної та адміністративної реформ в державі.

Список бібліографічних посилань

1. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 (зі змінами і доповненнями) // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 20.10.2019).

2. Місцеві бюджети, їх доходи і видатки // Навчальні матеріали онлайн : база даних. URL: https://pidruchniki.com/19240701/finansi/mistsevi_byudzheti_dohodi_vidatki (дата звернення: 20.10.2019).
3. Бюджетний процес на загальнодержавному і місцевому рівнях // Навчальні матеріали онлайн : база даних. URL: https://pidruchniki.com/1270081764508/finansi/byudzhetniy_protsees_zagalnoderzhavnomu_mistsevomu_rivnyah (дата звернення: 20.10.2019).
4. Місцеві бюджети: коротко про головне // Ціна держави : сайт. URL: <http://cost.ua/news/673-local-budgets-briefly> (дата звернення: 20.10.2019).

Одержано 01.11.2019

УДК 342.9

Олена В'ячеславівна ДЖАФАРОВА,

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри поліцейської діяльності

та публічного адміністрування факультету № 3

Харківського національного університету внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0003-4201-0218>

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Побудова демократичної правової держави неможлива без перегляду існуючих в суспільстві поглядів на взаємовідносини між органами публічної влади та громадянами. Особливого значення в цьому контексті набувають дозвільні правовідносини, які пронизують всі сфери та напрямки розвитку як держави, так і окремого громадянина. Нині на шпальтах газет та по телебаченню зазначені правовідносини все частіше стають предметом критики та об'єктом корупційних правопорушень.

Зазначимо, що дозвільну діяльність варто розглядати як один із основних правових інструментаріїв держави, який застосовується для забезпечення балансу (погодження) індивідуальних, групових та національних інтересів при збереженні пріоритету прав і свобод людини і громадянина. В той же час, існує три підходи до її розуміння: 1) широке розуміння дозвільної діяльності як основної діяльності держави, що реалізується уповноваженими на те органами шляхом закріплення певних правил поведінки в нормативно-правових актах; 2) з позицій системи правовідносин превентивного та охоронного змісту, що виникають з приводу здійснення державними органами, фізичними та юридичними особами діяльності, яка несе в собі потенційну небезпеку для життя, здоров'я людей, а також для навколишнього природного середовища, національних інтересів держави; 3) як сукупності законодавчо закріплених дозвільних процедур, пов'язаних з погодженням або наданням дозвільних документів на конкретний вид діяльності (або об'єкт), що може бути потенційно небезпечним для життя, здоров'я людей, а також для навколишнього природного середовища та національних інтересів, порядок здійснення яких визначається адміністративно-процесуальними нормами.

У свою чергу, дозвільній діяльності органів публічної адміністрації властиві основні риси: 1) спрямовані на реалізацію прав, свобод та законних інтересів певної групи або окремих фізичних та юридичних осіб, що закріплені в Конституції України; 2) основною метою є забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища та національних інтересів; 3) зобов'язання при реалізації певного права шляхом здійснення дозвільної діяльності повинно встановлюватися виключно законодавчими актами і забезпечуватися примусовою силою держави; 4) повноваження щодо здійснення такої діяльності визначені чинним законодавством; 5) є самостійним правовим засобом правового регулювання діяльності (або поведінки з об'єктами), що становить потенційну небезпеку та складається із сукупності матеріальних та процесуальних норм, юридичних процедур, що об'єднані в окремий публічно-правовий інститут; 6) обов'язковим учасником є органи публічної адміністрації, які мають дозвільні повноваження; 7) наявна система гарантій законного та обґрунтованого запровадження та реалізації дозвільної діяльності.

В той же час, ми констатуємо, що динамічний розвиток суспільних відносин, побудова правової, демократичної та європейської держави, де людина, її життя і здоров'я, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, потребує перегляду існуючої системи суб'єктів державного управління та приведення останньої до європейської.

В цьому аспекті ми ведемо мову про органи публічної адміністрації як суб'єкта дозвільної діяльності, що становлять собою систему відокремлених органів державної, насамперед, виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного та приватного права і самоврядних організацій, наділених власними або делегованими повноваженнями щодо здійснення дозвільної діяльності, які створені з метою реалізації публічної функції у певній сфері розвитку суспільства, діяльність яких спрямована на реалізацію прав, свобод та законних інтересів певної групи або окремих фізичних та юридичних осіб, що закріплені в Конституції України, забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища та національних інтересів.

Крім того, органи публічної адміністрації, які мають дозвільні повноваження, можливо класифікувати за такими критеріями: 1) за масштабами діяльності (центральні, міжтериторіальні, місцеві); 2) за напрямками реалізації