

DOI 10.26886/2414-634X.3(55)2022.4

UDC: 347.73

**FINANCIAL BASIS FOR THE FUNCTIONING OF LOCAL SELF-
GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION
OF POWER**

Aliona Laba

<https://orcid.org/0000-0002-0441-3828>

e-mail: olena_yuri@ukr.net

Kyiv International University, Ukraine, Kiev

The implementation of the right to local self-government, which is entrusted to the bodies and direct officials of local self-government, requires a legal definition of the directions of the budget and tax policy, with the aim of implementing financial decentralization in the interests of the residents of the community. The need for a more detailed definition and characterization of the possibility of attracting state grants and subventions at the level of the territorial community and delineating the main aspects of the distribution of funds and establishing responsibility for improper use of funds, determining the advantages and disadvantages of the financial decentralization system.

Keywords: decentralization, territorial community, local budgets, financial decentralization, taxes, local self-government.

Альона Лаба, Фінансова основа функціонування місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади / Київський міжнародний університет, Україна, Київ

Реалізація права на місцеве самоврядування, що покладено на органи та безпосередньо посадових осіб місцевого самоврядування, потребують юридичного визначення напрямків бюджетної та податкової політики, з метою здійснення фінансової децентралізації в інтересах мешканців громади. Потреба в більш детальному

визначенні та характеристики можливості залучення державних дотацій та субвенцій на рівні територіальної громади та окреслення головних аспектів розподілу коштів та встановлення відповідальності за неправомірне використання коштів, визначення переваг та недоліків в системі фінансової децентралізації.

Ключові слова: децентралізація, територіальна громада, місцеві бюджети, фінансова децентралізація, податки, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Ефективність та результативність бюджетної політики держави залежить від стану формування ефективної системи місцевого самоврядування. Програма перспективного розвитку громад повинна стати інструментом та напрямом стимулювання розвитку національної економіки, адже існуючий нині підхід до фінансової децентралізації, перетворює місцеве самоврядування на залежну вторинну одиницю від центральних органів влади.

Реформування системи фінансової децентралізації зумовлено необхідністю вдосконалення міжрегіонального фінансово-економічного потоку, адже визначення необхідності використання та залучення додаткових фінансових ресурсів повинно формуватися на основі характеристик конкретного регіону, густоти населення та господарського напрямку регіону.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням розглянутої у статті проблеми займалися українські та зарубіжні науковці: В. Л. Андрущенко, Д. П. Боголепов, Ч. Тібу, В. Ф. Нестерович, К. І. Пахорукова, І. І. Бодрова, Е. В. Талапінова, О. О. Сунцова, О. П. Кириленко, Д. В. Полозенко, В. Ф. Погорілко.

Постановка завдання. Мета наукового дослідження полягає в визначенні основних юридичних колізій та проблем в сфері правового регулювання фінансової децентралізації органів місцевого самоврядування на основі результатів аналізу законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (далі - Концепція) в визначення поняття фінансової децентралізації влади закладено створення вигідних матеріальних, фінансових та організаційних умов для здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [1].

Завдяки ухваленню Законів України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 року № 79-VIII, «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року № 71-VIII[2] та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» від 26 листопада 2015 року № 837-VIII істотно змінено та доповнено джерела формування місцевих бюджетів та, що досить суттєво, закріплено нові види субвенцій[3].

Основа бюджетної децентралізації – це забезпечення реальної самостійності місцевого бюджету, хоча відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування відсутня вимога щодо самостійності бюджетів місцевих влад, закріплено лише автономію щодо здійснення своїх функцій та безпрецедентне право на власні фінансові ресурси [4].

Основоположником теорії фінансової децентралізації є Чарльз Тібу, що визначав визначну роль ефективності громади саме в залежності конкуренції серед місцевих органів влади. Що вкотре доводило, що лише завдяки фінансової автономії субнаціональних

органів публічні видатки будуть відповідати індивідуальним потребам споживачів [5, с. 124].

Загальноприйнята централізована система фінансування має асиметричний розподіл фінансових ресурсів між регіонами, інертність економічної політики – і як результат не використання бюджетних коштів, або використання не за функціональним направленням та високий рівень корупції. Децентралізація у бюджетній системі України складне та невивчене питання, характеристикою якого займалось безліч вчених. Ми можемо говорити про неоднозначність даного процесу та відсутність достатнього дослідження з даного напрямку на теоретичному рівні.

Можна виокремити дві протилежні моделі – партнерства і посередництва, що залежить в більшості від історії виникнення держави. Держави, що утворилися внаслідок об'єднання окремих частин з метою взаємної допомоги, частіше за все це пов'язано з військовою загрозою (Швейцарія, Англія), створюють модель партнерства. У цій моделі важливе розуміння пріоритетності місцевої влади як механізму представлення та захисту інтересів громадян. Друга модель характерна для авторитарних держав. Місцева влада виступає лише як підпорядкований посередник, а всі важливі сфери соціальних відносин контролював центр, значно обмежуючи функції місцевої влади. В такій ситуації передбачається, що держава повинна бути гарантом соціально-економічної стабільності, і може захистити громаду від неефективного використання бюджетів. Це стосується і України в тому числі. Так, за розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року та проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» було винесено на обговорення Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Загалом виокремлюються наступні форми фінансової децентралізації:

- Децентралізація видатків, що передбачає передання територіальним громадам коштів на виконання завдань та функцій держави;
- Децентралізація доходів – визначення за органами місцевого самоврядування власних доходів, необхідних для забезпечення належного рівня функціонування жителів громади, та право самостійно визначати розмір доходів;
- Процесуальна й організаційна самостійність – можливість самостійно складати, узгоджувати та виконувати фінансові плани, забезпечувати звітність та контроль [6, с. 155].

Отримання місцевими бюджетами самостійності дозволить їм планувати та ухвалювати власні бюджети незалежно від Державного бюджету України. Основним елементом фінансової децентралізації окрім власних надходжень громад є надходження державних трансфертів – коштів Державного бюджету, що передаються на місцевий рівень у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій та інших формах. Ці кошти є дофінансуванням на цілі та завдання, що ставляться перед територіальною громадою державними органами.

Додаткового правового аналізу та обґрунтування потребує питання юридичного статусу зміни бюджетною установою своєї форми (у випадку зарахування додаткових надходжень та їх розподіл та зберігання на, порядок закриття старих та відкриття нових банківських рахунків. Законом чітко не визначено термін протягом якого має бути прийнято рішення установою, адже відповідно до змісту п. 12 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України до бюджетних установ належать «органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю

утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету» [3].

Необхідно зважати та те, що неможливо оцінювати стан ефективності фінансової децентралізації оцінюючи лише одну конкретну адміністративну одиницю, адже потрібно враховувати такі фактори, як чисельність населення, обсяг фінансового ресурсу, мережа соціально-культурної сфери, що безпосередньо впливає на економічну спроможність громади та як результат - на можливість органів місцевого самоврядування надавати якісні адміністративні послуги. В цьому контексті обласним органам влади при складанні та формуванні перспективних планів розвитку територій, необхідно керуватися не політичними, а економічними розрахунками. Громадам, які вирішили об'єднатися, теж необхідно на це зважати.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що «місцеві бюджети мають бути достатніми для здійснення ОМС наданих їм законом повноважень і забезпечення мешканців відповідних громад якісними публічними послугами» [7]. Тому, за результатом аналізу функціонування фінансової децентралізації на місцеві бюджети, основна увага зосередження проблематичним питанням, що пов'язані насамперед з наповненням дохідної частини місцевого бюджету та прогнозування перспективних резервів для їхнього наповнення.

Потрібно розуміти, що основні зміни та розвиток процесу бюджетної децентралізації розпочалися зі змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, що регламентують [2, 3]:

- Відносну самостійність та вагоме розширення місцевих бюджетів, що пов'язано з прийняттям місцевого бюджету незалежно від прийняття державного бюджету;

- Закріплено більше 50 джерел доходів за місцевими бюджетами, що в свою чергу дозволить підвищити платоспроможність територіальних громад;
- Визначено відповідальними за розподіл освітньої та медичної субвенції органам місцевого самоврядування галузеві міністерства;
- Визначено перерозподіл видаткових повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування за принципом субсидіарності;
- Стимул територіальних громад до переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

Згідно реформи місцевого самоврядування бюджети об'єднаних територіальних громад (далі - ОТГ) наділяються додатковими повноваженнями та відповідно - фінансовими ресурсами, як міста обласного значення, в яких залишається: 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт), 100% єдиного податку, 100% акцизного податку з роздрібною торгівлі (тютюн, алкоголь, нафтопродукти), 100% податку на прибуток установ комунальної власності ОТГ, 100% платежів за надання адміністративних послуг, 25% екологічного податку, інші збори та платежі, міжбюджетні трансферти та надходження в рамках програм і допомог [3].

Питання про структуру бюджету місцевого самоврядування та його видаткову частину потрібно реалізовувати через прийняття та контроль за реалізацією стратегічного плану розвитку громади. Для цього громадам необхідно реалізувати власність і повноваження, які попередньо належали державі або були передані приватним структурам без згоди громади.

Реформа міжбюджетних відносин – це елемент здійснення повноважень органами місцевого самоврядування, шляхом збільшення надходжень до своїх бюджетів та пропорційно використовувати видаткову частину.

Потрібно зазначити, що так само як і будь-який процес, фінансова децентралізація має як позитивні, так і негативні сторони. На нашу думку, можемо визначити наступні переваги:

- Фінансова самостійність територіальної громади, що дозволяє забезпечувати потреби громадян залежно від територіальної приналежності та особливостей округу;
- Зростання відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування перед мешканцями відповідної території;
- Формування реальних бюджетних запитів на майбутній рік, в залежності від надходжень до місцевого бюджету, що в майбутньому впливає на розвиток промислової та господарської галузі конкретного регіону, з можливістю виходу на вузькоспеціалізований ринок, та/або міжнародний ринок;
- Формування конкурентного середовища робочої сили в віддалених регіонах, що зможе вирішити проблему відсутності робочих місць в сільській місцевості, але, що в свою чергу не можливо без впровадження державних програм та субвенцій.

Недоліками фінансової децентралізації виступає:

- Ускладнення процесу перерозподілу фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів, як результат – нерівномірний розподіл державних субвенцій, який в цьому випадку залежатиме не від соціальної потреби конкретної адміністративної одиниці, а від фінансової наповненості місцевого бюджету;

- Високий ризик вчинення фінансових правопорушень, у зв'язку з відсутністю дієвих методів контролю незалежних контролюючих органів;
- Зниження централізованого бюджетного контролю за формуванням та ефективним розподілом бюджетних ресурсів, адже місцевий орган лади є самостійним в процесі здійснення своїх повноважень;
- Негативний вплив на загальнонаціональну бюджетну політику, що в першу чергу пов'язано з неможливістю здійснення ефективного контролю над вирівнюванням дохідної та видаткової частин бюджетів територіальних громад.

Висновки. Основною проблемою в сфері правового регулювання фінансової децентралізації органів місцевого самоврядування залишається відсутність контролю прозорості використання місцевими органами влади та її посадовими особами коштів, що передані до місцевих бюджетів. За результатами моніторингу структури органів місцевого самоврядування встановлено відсутність органів фінансового контролю на місцевому рівні, що уповноважений контролювати надходження, розподіл і витрачання коштів від власних джерел доходів місцевого самоврядування.

Необхідне встановлення прямо пропорційної тотожності між кількістю надходжень до місцевого бюджету за рахунок податкових зобов'язань та соціально-економічними пріоритетами та конкретними проблемами адміністративно-територіальної одиниці.

Література:

1. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування [Електронний ресурс]: Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/452/97-вр>.

2. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи [Електронний ресурс]: Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.
3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин [Електронний ресурс]: Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування [Текст] (2002). Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. ред. А. П. Зайця. К. Вид. Дім «ІнЮре». С. 225-231.
5. Василенко Л., Добровінський М. (2017). Децентралізація та реформа місцевого самоврядування [Текст] / Л. Василенко, М. Добровінський. Підприємництво, господарство і право. № 3. С. 123-126.
6. Перощук З.І. (2014). Деякі правові питання бюджетів та їх складових елементів в умовах бюджетної децентралізації. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». № 11, том 1. С. 154-157.
7. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 21 травня 1997 № 24. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/>.

References:

1. Pro ratifikaciyu Yevropejskoyi hartiyi miscevogo samovryaduvannya [Elektronnij resurs]: Zakon Ukrayini vid 15.07.1997 No

452/97-VR Rezhim dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/452/97-bp>[in Ukrainian].

2. Pro vnesennya zmin do Podatkovogo kodeksu Ukrayini ta deyakih zakonodavchih aktiv Ukrayini shodo podat-kovoyi reformi [Elektronnij resurs]: Zakon Ukrayini vid 28.12.2014 No 71-VIII. Rezhim dostupu:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19> [inUkrainian].

3. Pro vnesennya zmin do Byudzhethnogo kodeksu Ukrayini shodo reformi mizhbyudzhethnih vidnosin [Elektronnij resurs]: Zakon Ukrayini vid 28.12.2014 No 79-VIII. Rezhim dostupu:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19> [inUkrainian].

4. Yevropejska hartiya misceвого samovryaduvannya [Tekst] (2002). Teritorialna organizaciya vladi v Ukrayini: status i povnovazhennya miscevih organiv vikonavchoyi vladi ta organiv misceвого samovryaduvannya / Za zag. red. A. P. Zajcya. K. Vid. Dim «InYure». S. 225-231 [inUkrainian].

5. Vasilenko L., Dobrovinskij M. (2017). Decentralizaciya ta reforma misceвого samovryaduvannya [Tekst] / L. Vasilenko, M. Dobrovinskij. – Pidpriyemnictvo, gospodarstvo i pravo. No 3. S. 123-126 [inUkrainian].

6. Peroshuk Z.I. (2014). Yaki pravovi pitannya byudzhektiv ta yih skladovih elementiv v umovah byudzhetnoyi decentralizaciji. Naukovij visnik Mizhnarodnogo gumanitarnogo universitetu. Seriya «Yurisprudenciya». № 11, tom 1. S. 154-157 [inUkrainian].

7. Pro misceve samovryaduvannya v Ukrayini [Elektronnij resurs]: Zakon Ukrayini vid 21 travnya 1997 No 24. Rezhim dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/> [inUkrainian].

Citation: Aliona Laba (2022). FINANCIAL BASIS FOR THE FUNCTIONING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION OF POWER. New York. TK Meganom LLC. Innovative Solutions in Modern Science. 3(55). doi: 10.26886/2414-634X.3(55)2022.4

Copyright: Aliona Laba ©. 2022. This is an openaccess article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (CC BY). The use, distribution or reproduction in other forums is permitted, provided the original author(s) or licensor are credited and that the original publication in this journal is

cited, in accordance with accepted academic practice. No use, distribution or reproduction is permitted which does not comply with these terms.