



Альона Лаба,
заступник директора комунальної
науково-дослідної установи
«Науково-дослідний інститут
соціально-економічного розвитку міста»
ORCID: 0000-0002-0441-3828

DOI 10.32782/2306-9082/2023-51-3

УДК 342.9

Фіскальна самостійність та фіскальна відповідальність місцевого самоврядування в умовах бюджетної децентралізації

Процес фінансової децентралізації значно посилив незалежність місцевих бюджетів і позитивно вплинув на їх фінансову спроможність. Водночас дворічна пандемія, а згодом військові дії, мали відчутний негативний вплив на наповнення місцевих бюджетів. З огляду на це важливим є дослідження особливостей фінансової децентралізації в Україні та її впливу на соціально-економічний розвиток.

Дослідженню фінансової та бюджетної децентралізації присвячені праці багатьох українських вчених, таких як: Н. Бошман, Дж. Бьюкенен, М. Кейнс, Р. Масгрейв, Р. Баль, Дж. Браун, О. Соколової, Ю. Окуновської, І. Цимбалюк, О. Шевченко, В. Романової, О. Патицької, які розкрили тему важливості та необхідності проведення фінансової реформи, але ними не достатньо було розглянуто питання формування системи міжбюджетних відносин

й забезпечення ефективного розподілу трансфертів, що буде розглянуто в нашій статті.

Мета статті є визначити наслідки фінансової децентралізації та оцінити її вплив на фінансове забезпечення територіальних громад.

Процес децентралізації – це своєрідна реструктуризація влади, що призводить до спільної відповідальності органів та уповноважених осіб, що будується на принципі субсидіарності. Головним інструментом економічної політики є бюджет та бюджетна система держави.

Л. Якобсон зазначає, що децентралізація нерозривно пов'язана із визначенням самостійних одиниць бюджетної системи на місцях, що самостійно здійснюють, покладені на них функції державного управління [1, с. 286].

О. Скрипнюк наголошує на першочерговому окресленні функціональних повноважень уповноважених осіб задля децентралізації владних



повноважень та відсоткового наповнення державного бюджету, що має на меті стабільний територіальний розвиток [2, с. 24].

Результативність процесу фінансової децентралізації найкраще виражається у виконанні алокаційної функції, що стосується фінансових ресурсів для задоволення потреб у локальних суспільних послугах.

Вибір форми децентралізації з центрального рівня на місцевий ґрунтується на підставі порівняльних характеристик фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в сфері ефективного здійснення процесів та операцій із накопичення фінансових потоків [3].

Аргументом на користь бюджетної децентралізації є оптимізація інформаційної мережі, що спрямовуються на виконання певних функцій та повноважень.

Бюджетна децентралізація – це своєрідний процес передання повноважень від центральних органів до органів на місцях. Говорячи про бюджетну децентралізацію неможливо не охарактеризувати зміни до Бюджетного та Податкового кодексів [4, с. 170]. Відповідно до даних нормативно-правових актів бюджети об'єднаних територіальних громад наділяються додатковими владними повноваженнями та відповідно – додатковими фінансовими надходженнями, а саме: 100% єдиного податку, 100% податку на прибуток установ комунальної власності ОТГ, 100% акцизного податку з роздрібною торгівлі, 25% екологічні податки, 100% платежів за надання адміністративних послуг, інші міжбюджетні трансферти та участь в міжгалузевих програмах та рамкових угодах.

Для розуміння важливості процесу фінансової децентралізації на прикладі порівняльної інформаційної моделі – до початку децентралізації

70% фінансових ресурсів зосереджувались на рівні державного бюджету, інші 20% – на місцях.

Дослідження поняття децентралізація дозволяє виділити головні елементи для характеристики та визначення механізму процесу саме фінансової децентралізації:

– чітке визначення функцій держави, зіставлення розмежування даних функцій з функціями місцевого самоврядування. Для цього необхідна послідовна і чітка політична воля у закріпленні і здійсненні даних процесів;

– громадяни в територіальних громадах повинні розуміти власну здатність у здійсненні управління на відповідній території без використання постійної опіки з боку держави з відповідним вираженням власних інтересів через органи місцевого самоврядування. В Україні цей процес слід розпочати з позбавлення прав посадової особи органу державної влади мати представницькі мандати в органах місцевого самоврядування;

– забезпечення виконання гарантій місцевого самоврядування і чіткості закріплених повноважень. На думку Д. Елерса «безсумнівно, законодавець в силу своїх прав, може встановити для місцевої громади якісь інші повноваження, крім тих які зачіпають спільне проживання та існування членів громади і мають для них значення саме як для членів даного комунального утворення», але в той же час «він повинен обмежуватися рамками, в які він поставлений конституційно-правовими гарантіями місцевого самоврядування» [5, с. 312];

– процедура децентралізації особливо інтенсивно розглядає статус і значимість (юридична і фактична) територіальної громади. Зокрема, згідно досліджень французьких і німецьких законодавців, слід наділити статусом юридичної особи

в першу чергу громаду, а потім вже і представницькі органи;

– діючі нормативні акти забезпечують підміну понять делегування та деконцентрації. Це, в свою чергу, обумовлює схожість різних за своєю природою державно-управлінських процедур з позбавленням органів виконавчої влади фінансових та інших гарантій у реалізації переданих через деконцентрацію чи делегування повноважень, що потребує закріплення понять на законодавчому рівні. – успіхи у здійсненні озвучених процесів можливі тільки при наявності якісно підготовленого управлінського кадрового потенціалу. Програма підготовки до роботи на державній службі повинна враховувати означені тенденції з розвитком необхідних знань, вмінь і навичок у реалізації цих процесів.

В той же час необхідно також відзначити найбільш гострі проблемні питання, розв'язання яких, з одного боку, утруднюється через нестачу належного обсягу фінансових ресурсів держави, а з іншого – через невідкладну нагальність потребує обов'язкового урахування при здійсненні фінансової децентралізації (зокрема, у напрямку посилення мотиваційного зосередження дій органів місцевої влади та самоврядування в напрямку вирішення такого роду проблем). Так, частка витрат на охорону навколишнього природного середовища в державному бюджеті протягом 2017–2022 рр. поступово скорочувалася (з 1,52% до 0,84%) попри очевидне посилення негативних проявів екодеструктивної діяльності на більшості територій держави, так само як відбувалося і зменшення відносно більш високої питомої ваги зазначених видатків на рівні районів, селищ та сіл, через бюджети яких внаслідок об'єктивної обмеженості доступних доходів неможливим є фінансування у будь-якій мірі масштабних програм природоохоронної спрямованості. На

незадовільно низькому рівні, зважаючи на екстремально високу моральну та фізичну зношеність об'єктів основного капіталу комунальних підприємств житлово-комунального господарства (ЖКГ), залишається також частка відповідних витрат в місцевих бюджетах, навіть на регіональному та районному рівні, де такого роду проблеми набувають найбільш реального та фактичного змісту.

Фінансово-правова відповідальність полягає в накладенні обов'язку майнового характеру, який є додатковим, новим, який не існував раніше, до вчинення фінансового правопорушення. Заходи фінансово-правової відповідальності реалізуються через спеціально уповноважені органи, що мають владні повноваження. При цьому, в загальному понятті фінансово-правової відповідальності слід виокремити необхідність несення відповідальності, яка поширюється на всіх її суб'єктів та існує незалежно від наявності факту правопорушення (оскільки регламентується нормативними актами і належить до відповідних моделей поведінки у фінансових правовідносинах), а також саме несення відповідальності, яке має місце після вчинення фінансового правопорушення і виникає безпосередньо для порушника. Фінансово-правова відповідальність включає всі ознаки, які характеризують її як юридичну. Саме в рамках загально-правової сутності юридичної відповідальності знаходить своє відображення фінансово-правова відповідальність із характерними для неї видовими ознаками, які обумовлені специфікою фінансового права.

Дія, у контексті фінансового правопорушення, повинна являти собою активну поведінку суб'єкта, що характеризується рядом ознак: вольовим і усвідомленим характером, суспільною шкідливістю та здійсненням на порушення вимог фінансового законодавства. Бездіяльність у фінансовому



правопорушення – це невиконання або неналежне виконання суб'єктом фінансового правопорушення законних обов'язків. Триваючим фінансовим правопорушенням є таке правопорушення, яке вчиняється правопорушником безперервно протягом тривалого періоду. Порушення встановленого строку подачі заяви про постановку на облік у податковому органі можна визначити як триваюче правопорушення. Продовжувані правопорушення – це вчинення однією особою декількох подібних правопорушень, які підпорядковуються одній меті.

Зазначається, що фінансово-правова відповідальність та конституційна відповідальність за багатьма критеріями різняться між собою: органи застосування, різний суб'єктний склад правопорушників, інший процесуальний порядок застосування тощо. У той же час, зазначені види відповідальності мають загальну функціональну мету [5]. Норми кримінальної та фінансово-правової відповідальності спрямовані на підтримку нормального функціонування фінансових відносин та беруть участь в оформленні їх динаміки. Відмінність фінансово-правової відповідальності від кримінальної полягає в нормативно-правовій базі її регулювання, процесуальному порядку застосування, суб'єктах застосування і суб'єктах відповідальності. Взаємодія фінансово-правової та кримінальної відповідальності має функціональний характер, який полягає у тому, що норми інституту кримінальної та фінансово-правової відповідальності беруть участь у врегулюванні та охороні валютних, податкових, банківських публічних відносин тощо. Об'єкт охорони кримінальної відповідальності, на відміну від об'єкта охорони фінансово-правової відповідальності, є більш широким. Фінансові відносини становлять тільки частину об'єкта охорони кримінальної відповідальності [6, с. 45].

Визначені у галузі фінансово-правової відповідальності презумпції загально-правові або презумпції-принципи (законності, справедливості, одноразовості притягнення до фінансово-правової відповідальності, знання фінансового законодавства), міжгалузеві (добросовісності громадян, доцільності та своєчасності відповідальності, системного зв'язку фінансово-правової відповідальності з іншими видами відповідальності) і галузеві (індивідуалізації фінансово-правової відповідальності, відмежування фінансової санкції від фінансового обов'язку, презумпція винуватості недержавних учасників фінансової діяльності в неподатковій сфері, вимоги і порядок залучення до фінансової відповідальності на підставі норм фінансового законодавства). Фікції у фінансовому праві визначені як спочатку помилкові положення, які ніколи не можуть бути спростовані, оскільки у цьому просто немає сенсу та оскільки відсутній відповідний механізм. Крім того, вони завжди виражені імперативно, тоді як презумпції можуть бути як імперативними, так і диспозитивними [2, с. 276]. Фікції у фінансово-правовій відповідальності розглядаються як універсальний метод юридичної техніки, який використовується у виняткових випадках як на стадії правотворчості (нормативного визначення порядку та підстав притягнення до фінансово-правової відповідальності та звільнення від неї), так і на стадії правозастосування (хоча й законодавчо фінансовий процес не визначений, на практиці він існує) та полягає у визнанні існуючим явно не існуючого факту, або навпаки – неіснуючим існуючого і служить засобом втілення законодавчої політики.

Зазначається, що процедура фінансово-правової відповідальності – це, у переважній більшості, імперативні, процесуальні правовідносини, що виникають із юридичного факту вчинення фінансового

правопорушення між правопорушником і державою в особі її компетентних органів, в рамках яких у правопорушника з'являється обов'язок зазнати несприятливих обмежень майнового характеру, а в уповноважених органів – обов'язок піддати правопорушника несприятливим правообмеженням, які передбачені санкцією порушеної фінансово-правової норми.

Фінансово-правова відповідальність сприяє формуванню фінансової культури і високого рівня правосвідомості в суспільстві, є одним із засобів фінансового забезпечення стабільності в суспільстві, належної реалізації прав і свобод громадян України у галузі фінансової діяльності. Подальший розвиток інституту фінансово-правової відповідальності вимагає усунення суперечностей, що накопичилися, й невирішених проблем у нормотворчості. Багато спірних питань чинного законодавства про фінансово-правову відповідальність є результатом відсутності єдиного теоретичного підходу до поняття фінансово-правової відповідальності, фінансово-правової санкції і фінансового правопорушення тощо. Неналежний рівень правового регулювання, за відсутності такої теоретичної обґрунтованості, призводить до негативних наслідків і різного роду суперечок у цій сфері [7, с. 44].

Процедура фінансово-правової відповідальності – це, у переважній більшості, імперативні, процесуальні правовідносини, що виникають

з юридичного факту вчинення фінансового правопорушення між правопорушником і державою, в особі її компетентних органів, в рамках яких у правопорушника з'являється обов'язок понести несприятливі обмеження майнового характеру, а в уповноважених органів – обов'язок піддати правопорушника несприятливим правообмеженням, які передбачені санкцією порушеної фінансово-правової норми.

Аналіз фінансових процесуальних норм дозволив виділити три стадії фінансово-правової відповідальності:

1. Фіксація факту і кваліфікація діяння.
2. Притягнення до відповідальності.
3. Реалізація заходів несприятливого для порушника характеру [8, с. 124].

Бюджетна децентралізація – це ефективний спосіб забезпечення фінансової автономії та самостійного визначення потреб кожної окремої територіальної громади, що дозволить зіставити кількість фінансових надходжень з видатковою частиною місцевого бюджету, на основі реальних потреб громадян та громади. Запровадження даної моделі фінансової децентралізації органів місцевого самоврядування дозволить розширити можливості місцевих органів влади, а також їхніх доходів та забезпечення реального та дієвого механізму для здійснення своїх повноважень.

Список використаних джерел

1. Скороход О. П. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади. *Стратегічні пріоритети*. 2010. № 1. С. 41–46; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280/97 ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 24. С. 170.
2. Серьогін С. М., Шаров Ю. П., Бородін Є. І., Гончарук Н. Т. та ін. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад інноваційні підходи та інструменти: монографія / за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
3. Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI «Бюджетний кодекс України». *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.44.0>



4. Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII «Про співробітництво територіальних громад». *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

5. Якість життя населення регіону: аналіз, прогнозування, соціальна політика : монографія / за ред. В. Г. Никифоренка; МОНМС України; Одеський нац. економічний унів-тет. Одеса, 2012. 316 с.

6. Скороход О. П. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади. *Стратегічні пріоритети*. 2010. № 1. С. 41–46.

7. Ігнатенко О. С., Дудар В. І Критерії оцінки ефективності взаємодії місцевих органів влади в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Серія: *Державне управління*. 2016. № 3. С. 43–47.

8. Соколова О., Ковальчук А. Теоретичні засади фінансової децентралізації в умовах реформування системи державного управління. *Вісник НАДУ при Президентові України*. Серія: *Державне управління*. 2016. № 4. С. 117–124. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/62/files/03055491-6112-48aa-87dcdbcaeba697f5.pdf>

Лаба А. Ю. Фіскальна самостійність та фіскальна відповідальність місцевого самоврядування в умовах бюджетної децентралізації

Економічне збільшення продуктивних та промислових потужностей та інноваційно-технологічні зміни, що відбуваються му всьому світі, глобалізація соціально-політичних зв'язків в Україні визначають сучасний контекст розбудови політично-правового суспільства, враховуючи правотворчі процеси, які впливають на потенціал та становище країни на міжнародній арені.

Основою вимогою для утворення стабільного та ефективного економічного середовища є забезпечення людських цінностей та розширення простору громадської активності, зокрема на місцевому рівні, адже це безпосередньо пов'язано з покращенням умов життєдіяльності людей.

У статті здійснено аналіз фінансової децентралізації виходячи з реальної ситуації в кожному окремому регіоні на прикладі кожної окремої територіальної громади.

Виходячи з процесу децентралізації ми розуміємо, що йдеться про розширення сфери повноважень та відповідно й відповідальності уповноважених органів та посадових осіб – перш за все перед мешканцями округу чи певної територіальної одиниці.

Зазначено, що вивчення питання юридичної закономірності та взаємодії між фіскальною самостійністю та відповідальністю важливе на етапі становлення сучасної економічно-розвинутої країни. Обов'язковою передумовою реалізації нормотворчих заходів є докорінна зміна бюджетної системи та трансформація міжбюджетних відносин. Відповідно до принципу субсидіарності, реформа системи місцевого самоврядування в контексті фінансової децентралізації має ґрунтуватися на чіткому перерозподілі фіскальних функцій. Окреслено, що реалізація розподільної функції здійснюється на субцентральному рівні державного управління та визначено, що даний процес має як позитивні, так і негативні риси. Але доктринальною основою є розуміння, що децентралізація є базовою умовою самостійної та ефективної діяльності органів місцевого самоврядування, що в кризовий період держави процес фінансової децентралізації, є питанням особливо актуальним та важливим.

Процес фінансової децентралізації є ефективним елементом проведення економічної політики в державі, адже централізоване фінансове управління не може забезпечувати потреб мешканців з урахуванням кожної окремої територіальної одиниці.

На даний час питання відповідальності органів місцевого самоврядування є малодослідженим, особливо враховуючи реалії військового стану в країні та обмежений громадський контроль та заборону проведення планових фінансових перевірок. Корупційний аспект здійснення фінансових повноважень можливо подолати лише завдяки встановленню чітких фінансово-правових норм, що регламентуватимуть відповідальність не

лише у форматі кримінально-правової, але й розширення відповідальності в адміністративно-правовій галузі.

Ключові слова: децентралізація, бюджет, територіальна громада, орган місцевого самоврядування, державне управління, фіскальні функції, орган управління, принцип субсидіарності, бюджетна система.

Labo A. Fiscal independence and fiscal responsibility of local self-government in conditions of budgetary decentralization

The economic increase of productive and industrial capacities and innovative, technological changes, which take place all over the world, the globalization of socio-political relations in Ukraine determine the modern context of the development of a political and legal society, taking into account the law-making processes that affect the potential and position of the country in the international scene .

The main requirement for the formation of a stable and effective economic environment is to ensure the human values and the expansion of the space for public activity, in particular at the local level, because this is directly related to the improvement of people's living conditions.

The article analyzes financial decentralization based on the real situation in each individual region on the example of each individual territorial community.

Based on the process of decentralization, we understand that it is about expanding the scope of authority and, accordingly, the responsibility of authorized bodies and officials – first of all, to the residents of the district or a certain territorial unit.

It is noted that studying the issue of legal regularity and interaction between fiscal independence and responsibility is important at the stage of formation of a modern economically developed country. A mandatory prerequisite for the implementation of standard-setting measures is a fundamental change in the budget system and the transformation of interbudgetary relations. According to the principle of subsidiarity, the reform of the local self-government system in the context of financial decentralization should be based on a clear redistribution of fiscal functions. It is outlined that the implementation of the distributive function is carried out at the subcentral level of state administration, and it is determined that this process has both positive and negative features. But according to the doctrinal basis there is the understanding that decentralization is a basic condition for the independent and effective activity of local selfgovernment bodies, that in the crisis period of the state, and the process of financial decentralization is a particularly relevant and important issue.

The process of financial decentralization is an effective element of conducting economic policy in the state, because centralized financial management cannot provide for the needs of residents taking into account each individual territorial unit.

Currently, the issue of the responsibility of local selfgovernment bodies is understudied, especially given the realities of martial law in the country and limited public control and the prohibition of scheduled financial audits. The corruption aspect of financial powers can be overcome only thanks to the establishment of clear financial and legal norms that will regulate responsibility not only in the criminal-law format, but also the expansion of responsibility in the administrative-law field.

Key words: decentralization, budget, territorial community, local government body, state administration, fiscal functions, management body, principle of subsidiarity, budget system.

