

УДК 347.73

DOI 10.32755/sjlaw.2019.02.052

Ніщимна С. О.,

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0001-6410-4966;

Крупко Я. М.,

кандидат юридичних наук, начальник аспірантури, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0002-1578-2303

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Стаття присвячена вивченню правового регулювання фінансового забезпечення розвитку місцевих бюджетів в Україні в умовах децентралізації.

Акцентовано увагу, що Кабінетом Міністрів України затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. Крім того, для вирішення питання на рівні територіальних громад необхідно об'єднати зусилля громад і їхніх територій, а також потрібна фінансова підтримка держави. Саме з цією метою було ухвалено два закони України – «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і «Про співробітництво територіальних громад».

Ключові слова: місцевий бюджет, територіальна громада, фінансове забезпечення місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. У сучасних умовах Кабінетом Міністрів України затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р., у якій зазначено, що метою децентралізації влади є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування [1].

Також постановою Верховної Ради України було схвалено План законодавчого забезпечення реформ в Україні (далі – План), у якому висвітлено питання щодо децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням правового регулювання місцевих бюджетів займалися такі вчені,

як: Л.К. Воронова, Е. С. Дмитренко, О.А. Музика-Стефанчук, О.П. Орлюк, Ю. С. Шемшученко та інші.

Метою статті є дослідження правового регулювання фінансового забезпечення розвитку місцевих бюджетів України в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Для вирішення питання на рівні територіальних громад необхідно об'єднати зусилля громад і їхніх територій, а також потрібна фінансова підтримка держави. Саме з цією метою було ухвалено два закони України – «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3] і «Про співробітництво територіальних громад» [4], адже, незважаючи на те, що Конституція України надає право жителям сіл на добровільних засадах об'єднуватися в єдину територіальну громаду, формувати органи місцевого самоврядування, механізм вирішення цього конституційного припису на законодавчому рівні до цього часу було не врегульовано. Метою Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є створення правових умов і можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних територіальних громад; формування ефективних рад та їхніх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних соціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів [5]. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» розроблено з використанням найкращого європейського досвіду. Він визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачало лише загальні рамки впровадження міжмуніципального співробітництва, припускало об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містило правових норм, які б дозволяли таке співробітництво [6, с. 115].

Також важливу роль у розвитку територіальних громад в Україні відіграє Закон України «Про засади державної регіональної політики». Цей Закон визначає основні правові, економічні, соці-

альні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України [4].

Наприкінці 2015 р. було прийнято низку законів щодо оптимізації розподілу повноважень – передачі їх від органу виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, що дозволить посилити функціональну та фінансову спроможність місцевого самоврядування. Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень із державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [7] виконавчим органам місцевого самоврядування міст обласного значення передаються повноваження з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань та передбачена можливість іншим виконавчим органам рад набувати таких повноважень. До цього Закону увійшли норми щодо державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб, спрямовані на усунення недоліків правового регулювання процесу добровільного об'єднання територіальних громад у частинах: встановлення спрощеної системи реорганізації та державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб публічного права, усунення недоліків правового регулювання правонаступництва об'єднаних територіальних громад, їхніх рад та виконавчих комітетів (рішення, договори, виконання окремих бюджетів до прийняття об'єднаного тощо) [8, с. 28–29].

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» [9] наділив органи місцевого самоврядування додатковими повноваженнями щодо можливості створення центрів надання адміністративних послуг, можливості ведення реєстру територіальної громади, надання відомостей з Державного земельного кадастру, реєстрації місця проживання громадян та з інших питань.

У сфері бюджетного законодавства також відбувся значний розвиток. 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» [10].

У Законі України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» [11] 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» [11] визначив, зокрема, склад доходів об'єднаних територіальних громад.

Запровадження норм цих законів у практику бюджетування вже дозволило суттєво наростити фінансовий ресурс місцевих бюджетів [8, с. 27]. Упродовж наступних років було прийнято низку нових законів, спрямованих на реалізацію реформи.

Зокрема, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища» [13] визначає нове поняття «старостинський округ» – частину території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5], на якій розташовано один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначену сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою. Крім того, Законом передбачені повноваження старости та його правовий статус.

За допомогою Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» [11] нарешті було подолано прогалину в законодавстві, яка протягом тривалого часу перешкождала призначенню перших виборів в об'єднаних територіальних громадах Центральною виборчою комісією (ЦВК).

Свої рішення про відмову щодо призначення перших виборів депутатів та голів об'єднаних територіальних громад ЦВК обґрунтувала необхідністю попереднього внесення Верховною Радою

України змін до меж відповідних районів і відтак призначення перших виборів сільських, селищних, міських рад об'єднаної територіальної громади та відповідних сільських, селищних, міських голів.

Відповідно до зазначеного Закону:

– утворення об'єднаної територіальної громади, до складу якої увійшли територіальна громада міста обласного значення і територіальна громада (територіальні громади) села, селища, іншого міста суміжного району, зміни меж районів не потребує;

– рішення ЦВК про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади приймається до зміни меж відповідних районів [14].

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» [15] вирішує проблему тих громад, що не потрапили до жодної об'єднаної територіальної громади, розташованої поруч. Тепер такі громади мають можливість приєднатися до вже утворених об'єднаних територіальних громад.

Нині не всі положення затвердженого Верховною Радою України Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні виконуються згідно з графіком [16]. Обговорення законопроектів іде важко, вноситься багато поправок, починаються суперечки, законодавчі процеси затягуються. Зокрема, той факт, що зміни до Конституції України щодо зміни територіального устрою, так і не були прийняті Верховною Радою України у другому читанні, тягне за собою неприйняття великої кількості законів, що мали б остаточно закріпити повноваження за новоствореними об'єднаними громадами.

Варто наголосити, що планом заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р [16], передбачено розроблення законодавчих актів, що дає надію на прискорення процесу завершення реформи децентралізації влади в Україні.

Вважаємо за доцільне відзначити такий аспект реформування місцевого самоврядування та фінансової децентралізації. Згідно із

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» після добровільного об'єднання кількох сіл, селищ, міст в одну територіальну громаду їхні бюджети об'єднуються в один бюджет ОТГ, до якого починають зараховуватися 60 % податку на доходи фізичних осіб, який уже два роки відсутній серед джерел надходжень до сільських, селищних, міських міст районного значення бюджетів [17].

Незважаючи на те, що темпи зростання місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад щорічно покращуються, залишається багато невирішених проблем щодо функціонування бюджетів ОТГ.

Зокрема, розмежування надходження податку на доходи фізичних осіб між місцевими та державним бюджетами не дає можливості ведення органами місцевого самоврядування обліку податку в розрізі платників. Аналогічна ситуація складається щодо платників, які сплачують внески і за іншими податками:

- єдиний податок з сільськогосподарських товаровиробників, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75 %;
- екологічний податок;
- грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності [17].

Висновки. Отже, здійснення видатків на функціонування й розвиток громади є завданням органів місцевого самоврядування, а доходи місцевого бюджету є засобом їхнього покриття. Це означає, що без мобілізації відповідних надходжень до місцевих бюджетів (і відповідного аналітичного контролю органами місцевого самоврядування на місцях) неможливо виконувати надані державою та власні повноваження.

У зв'язку з цим кожна місцева рада (різного рівня бюджету) для правильності планування повноти надходжень до бюджету повинна володіти інформацією про стан фактичної сплати податків та зборів, а також про платників податків, які перебувають та здійснюють свою господарську діяльність на відповідних територіях.

Список використаних джерел

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів від 6 серп.

2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення: 07.06.2019).

2. План законодавчого забезпечення реформ в Україні: постанова Верховної Ради України від 4 черв. 2015 р. № 509-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/file/text/35/f444365n15.zip> (дата звернення: 07.06.2019).

3. Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України від 02.12.2016 року №1801-VIII. URL: <http://kmu.gov.ua> (дата звернення: 07.06.2019).

4. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 07.06.2019).

5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 676-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 07.06.2019).

6. Серьогін С. М., Гончарук Н. Т. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного права*. 2015. № 4. С. 111–120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_16 (дата звернення: 07.06.2019).

7. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 року №755-IV. *Відомості Верховної Ради України*, 2003, № 31–32, ст. 263. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15> (дата звернення: 07.06.2019).

8. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ: НІСД, 2016. 61 с.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 888-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/888-19> (дата звернення: 07.06.2019).

10. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо збереження окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів: Закон України від 8 верес. 2016 р. № 1509-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1509-19> (дата звернення: 07.06.2019).

11. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад: Закон України від 26 листопада 2015 р. № 837-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/837-19> (дата звернення: 07.06.2019).

12. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо форми міжбюджетних відносин: Закон України від 28 грудня 2014 р.

№ 79-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19> (дата звернення: 07.06.2019).

13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 9 лют. 2017 р. № 1848-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1848-19> (дата звернення: 07.06.2019).

14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 14 берез. 2017 р. № 1923-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1923-viii> (дата звернення: 07.06.2019).

15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 9 лют. 2017 р. № 1851-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19> (дата звернення: 07.06.2019).

16. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 верес. 2016 р. № 688-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249350402> (дата звернення: 07.06.2019).

17. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 07.06.2019).

Nishchymna S., Krupko Ya.

LEGAL REGULATION OF FINANCIAL SUPPORT FOR LOCAL BUDGETS DEVELOPMENT IN UKRAINE IN DECENTRALIZATION CONDITIONS

The article is devoted to studying legal regulation of financial support for local budgets development in Ukraine in conditions of decentralization.

Under the current conditions, the Cabinet of Ministers of Ukraine approved the State Strategy for Regional Development for the period up to 2020, which stated that the purpose of decentralization of power was to stop using the centralized model of governance in the state, to ensure the capacity of local self-government and to build an effective system of territorial organization of power in Ukraine, to implement the provisions of the European Charter of Local Self-Government to the full extent.

It is necessary to unite the efforts of the communities and their territories, and also financial support of the state is needed in order to solve the problem at the level of the territorial communities. Two laws of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities" and "On Cooperation of Territorial Communities" were approved for this purpose. Indeed, despite the fact that the Constitution of Ukraine provides the right to the inhabitants of villages to unite into a single territorial community voluntarily, to

form local self-government bodies, the mechanism of resolving this constitutional provision at the legislative level was not regulated by this time.

There has also been significant development in the area of budget legislation. The sources of revenues of newly formed united territorial communities have been expanded due to the adoption of the Law of Ukraine "On Amendments to the Budget Code of Ukraine regarding including certain administrative charges to local budgets".

With the help of the Law of Ukraine "On Amending Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Peculiarities of Voluntary Association of Territorial Communities Located on the Territories of the Adjacent Regions", the gap in the legislation was coped with. This gap prevented the appointment of the first elections in the united territorial communities by the Central Election Commission over a long period.

Key words: local budget, territorial community, financial support for local self-government.

References

1. Ukraine (2014), *On approval of the State Strategy for Regional Development for the period up to 2020*: Resolution, Cabinet of Ministers of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (accessed: 07 June 2019).

2. Ukraine (2015), *Plan of Legislative Support for Reforms in Ukraine*: Resolution, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/file/text/35/f444365n15.zip> (accessed: 07 June 2019).

3. Ukraine (2016), *On the State Budget of Ukraine at 2017*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://kmu.gov.ua> (accessed: 07 June 2019).

4. Ukraine (2015), *On the Principles of State Regional Policy*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (accessed: 07 June 2019).

5. Ukraine (2015), *On Voluntary Association of Territorial Communities*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (accessed: 07 June 2019).

6. Serohin, S.M. and Honcharuk, N.T. (2015), "Theoretical foundations and main directions of reforming local self-government and power decentralization in Ukraine". *Aspects of Public Law*. No 4. PP. 111–120, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_16 (accessed: 07 June 2019).

7. Ukraine (2003), *On State Registration of Legal Entities, Individuals-Entrepreneurs and Public Associations*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15> (accessed: 07 June 2019).

8. Territorial community as the basic link of administrative and territorial system of Ukraine: problems and perspectives of reformation (2016). Kyiv.

9. Ukraine (2015), *On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Extending Authorities of Local Self-Government Bodies and Optimizing Providing Administrative Services*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/888-19> (accessed: 07 June 2019).

10. Ukraine (2016), *On Amendments to the Budget Code of Ukraine Concerning Admission of Certain Administrative Charges to Local Budgets*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1509-19> (accessed: 07 June 2019).

11. Ukraine (2015), *On Amendments to the Budget Code of Ukraine Concerning the Peculiarities of Forming and Implementing Budgets of the Joint Territorial Communities*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/837-19> (accessed: 07 June 2019).

12. Ukraine (2014), *On Amendments to the Budget Code of Ukraine Concerning the Reform of Interbudgetary Relations*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19> (accessed: 07 June 2019).

13. Ukraine (2017), *On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Status of the Head of a Village, a Country*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1848-19> (accessed: 07 June 2019).

14. Ukraine (2017), *On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Peculiarities of Voluntary Association of Territorial Communities Located at the Territories of the Contiguous Areas*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1923-viii> (accessed: 07 June 2019).

15. Ukraine (2017), *On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning Voluntary Association of Territorial Communities*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1851-19> (accessed: 07 June 2019).

16. Ukraine (2016), *Some Issues of Implementing the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine*: Directive, Cabinet of Ministers of Ukraine, Kyiv, available at: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249350402> (accessed: 07 June 2019).

17. Ukraine (1997), *On Local Self-Government in Ukraine*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (accessed: 07 June 2019).