

УДК 374.73:352:336.14

DOI 10.33244/2617-4154.2(4).2020.76-89

Т. Б. Шолкова,

к.ю.н., доцент,

Університет ДФС України

e-mail: tb.sholkova@gmail.com

ORCID ID 0000-0003-1359-287X

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В РАМКАХ РЕФОРМИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УМОВАХ СУЧАСНОЇ ФІНАНСОВОЇ КРИЗИ В УКРАЇНІ

*У статті розглядається значення реформи децентралізації для розвитку України, досліджуються проміжні її результати. Здійснено аналіз правового регулювання фінансового управління місцевими фінансами в умовах всесвітньої фінансової кризи, викликаной COVID-19, його значення. Досліджуються проблеми дублювання функцій між органами законодавчої та виконавчої влади та робляться пропозиції щодо їх усунення. Аналізуються проблеми притягнення до фінансової відповідальності за бюджетні правопорушення, що пов'язані з прогалинами бюджетного законодавства і проблемами правозастосування. Автором пропонуються шляхи вирішення окреслених зазначених проблем.*

**Ключові слова:** місцеві державні адміністрації, реформа децентралізації, управління місцевими фінансами, правове регулювання управління місцевими фінансами, усунення дублювання функцій, органи місцевого самоврядування, фінансова криза, COVID-19, фінансова спроможність органів місцевого самоврядування.

**Т. Б. Шолковая. Особенности правового регулирования управления местными финансами в рамках реформы финансовой децентрализации в условиях современного финансового кризиса в Украине**

*В статье рассматривается значение реформы децентрализации для развития Украины, исследуются промежуточные ее результаты. Осуществлен анализ правового регулирования финансового управления местными финансами в условиях всемирного финансового кризиса, вызванного COVID-19, его значение. Исследуются проблемы дублирования функций между органами законодательной и исполнительной власти и делаются предложения по их устранению. Анализируются проблемы привлечения к финансовой ответственности за бюджетные правонарушения, связанные с проблемами бюджетного законодательства и проблемами правоприменения. Автором предлагаются пути решения обозначенных указанных проблем.*

**Ключевые слова:** местные государственные администрации, реформа децентрализации, управления местными финансами, правовое регулирование

*управления местными финансами, устранение дублирования функций, органы местного самоуправления, финансовый кризис, COVID-19, финансовая состоятельность органов местного самоуправления.*

**Мета статті.** Дослідити особливості правового регулювання управління місцевими фінансами в ході реалізації реформи децентралізації в умовах фінансової кризи, викликаній пандемією COVID-19. Проаналізувати вплив прийнятих рішень на фінансову спроможність органів місцевого самоврядування з боку державних органів та виробити пропозиції до українського законодавства з метою врегулювання прогалин та усунення негативних наслідків, викликаних карантинном.

**Постановка проблеми.** Однією з передумов розвитку держави як спроможної незалежної, та сильною є економічно стабільні та фінансово самостійні територіальні одиниці, які здатні вирішувати місцеві питання без допомоги держави. Саме це і викликало необхідність провести реформу децентралізації. Але без ефективного управління фінансами, без чіткого розподілу повноважень на вертикальному і горизонтальному рівні між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, без однозначного імперативного правового закріплення фінансового процесу та закріплення фінансових процедур бажаного результату можна не досягти. На сьогодні в зв'язку зі всесвітньою пандемією в Україні спостерігається поглиблення фінансової кризи. Ці процеси вимагають прийняття невідкладних, продуманих управлінських рішень у сфері публічної фінансової діяльності, зокрема, що впливатимуть на функціонування місцевих фінансів. Адже негативні кризові явища найбільше впливають саме на місцевий рівень. Це пов'язано з:

- рішеннями центральної влади надати «податкові канікули» платникам податків на бюджетоутворюючі податки, що призвело до недоотримання дохідною частиною місцевих бюджетів значних фінансових ресурсів;
- переорієнтуванням витрат місцевих бюджетів на медичну допомогу для боротьби з COVID-19 та екстреного відшукування додаткових фінансових можливостей на закупівлю обладнання, капітальний ремонт та будівництво інфекційних відділень;
- паралізуванням діяльності господарюючих суб'єктів у зв'язку з карантинними обмеженнями, особливо це торкнулося фізичних осіб-підприємців, які є платниками єдиного податку, що наповнює лівову частину місцевих бюджетів.

Всі ці проблеми і пошук шляхів вирішення вимагають дослідження та вироблення пропозицій і рекомендацій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок у розвиток теорії та практики управління місцевими фінансами зроблено у наукових працях В. І. Кравченко [1], І. В. Мізіна [2], Ю. О. Раделицького [3] та ін. Окремі теоретичні аспекти децентралізації публічної влади в Україні досліджені в роботах фахівців у галузі державного управління, конституційного та адміністративного права, фінансів: В. М. Бесчастного [4], П. В. Ворони [5], С. А. Дяченко [6], Ю. О. Куца [7], В. С. Куйбіди [8], О. О. Рябоконт [9].

Правове регулювання місцевих фінансів досліджено в роботах таких вчених: О. А. Музика-Стефанчук [10], Л. К. Воронова [11], А. А. Нечай [12], О. П. Орлюк [13], М. П. Кучерявенко [14], Т. Б. Шолкова [15] та інші. Нзважаючи на достатню увагу з боку науковців, на сьогодні залишається ще багато прогалин, колізій у законодавстві. Невирішеними є питання налагодження правового регулювання ефективного управління місцевими фінансами та достатності фінансового забезпечення органів місцевого

самоврядування для надання ними у відповідній якості на принципах субсидіарності публічних послуг населенню, що проживає на відповідній території. Проблем фінансової наповненості ще додала пандемія, яка негативно вплинула на стан місцевих фінансів, утворились нові проблеми, що потребують дослідження та вирішення. Саме тому тема дослідження є актуальною.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні нині триває реформа місцевого самоврядування, яка офіційно розпочалася 01.04.2014 року з прийняттям Розпорядження Кабінетом Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 333-р, суттю якої є проведення децентралізації державної влади, що проявляється у децентралізації управління, фінансової (податкової та бюджетної) децентралізації [16]. Проведення цієї реформи є визначальним вектором розвитку нашої держави і пріоритетним напрямом, демонструючи, що Україна є незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою згідно зі статтею 1 Конституції України [17]. Європейська хартія місцевого самоврядування (далі Хартія) закріплює, що: «місцеве самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, а право громадян на участь в управлінні державними справами є одним із демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи» [18]. Крім того, в статті 3 Хартії передбачено, що «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [18]. Саме тому відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні визначені як ключові цілі державної політики в сфері децентралізації згідно зі Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» [19].

Для забезпечення реалізації реформи децентралізації були прийняті ряд нормативно-правових актів: Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. За 2015–2019 роки в Україні добровільно створено 982 об'єднані територіальні громади (ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли близько 4 500 колишніх місцевих рад, приблизно 11 млн людей проживають в ОТГ [20], що якісно демонструє реалізацію принципів бюджетної системи: ефективності та економії. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти назвали дуже високими. Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців у раді громади. В селах ОТГ працюють вже 3207 тисяч старост та виконуючих обов'язки старост. 2018 року об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів [20]. Завдяки прийняттю Закону України «Про співробітництво територіальних громад» було закріплено механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо [20]. Результатом того, що це не декларативний механізм, стало те, що вже на кінець 2018 року реалізується 530 договорів про співробітництво. Крім того, цим механізмом вже скористалися 1 188 громад [20]. Завдяки прийняттю Закону України «Про засади державної регіональної політики» державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 41,5 раза: з 0,5 млрд у 2014 до 20,75 млрд грн у 2019 році. За рахунок цієї підтримки в регіонах та громадах реалізовано

у 2015–2019 роках більше 12 тисяч проєктів [20]. Позитивним аспектом реформи міжбюджетних відносин є щорічне збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів та зростання частки видатків на виконання самоврядних повноважень, що свідчить про підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні. Зокрема, обсяги капітальних видатків становили: за 2019 рік – 99,8 млрд грн, що на 8,6 млрд грн, або на 9,5 % більше, ніж у 2018 році. За 2018 рік – 91,2 млрд грн, що на 16,9 млрд грн, або на 22,7 % більше порівняно з 2017 роком. За 2017 рік – 74,3 млрд грн, приріст порівняно з 2016 роком + 21,7 млрд грн, або + 41,3 %. За 2016 рік – 52,5 млрд грн. Приріст, порівняно з 2015 роком, – 20,4 млрд грн, або 63,3 % [21].

Крім того, був прийнятий Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємств, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо [20]. 12 червня 2020 року Уряд затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня, завдяки якому після місцевих виборів в Україні буде 1470 територіальних громад, які покриватимуть усю територію країни. Крім того, 17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів». Згідно з документом тепер в Україні 136 районів. Старі 490 районів ліквідував парламент [20].

Реформа децентралізації показала відчутний позитивний вплив також і на фінансову спроможність органів місцевого самоврядування, ефективну організацію влади, покращення якості надання публічних послуг населенню відповідних територій та наближення цих послуг безпосередньо до споживача. Взагалі структура власних доходів бюджету схожа для більшості ОТГ: близько 95 % припадає на податкові надходження. На два найбільші податки (ПДФО та акциз або єдиний податок) у структурі доходів без урахування трансфертів у середньому припадає близько 70 % доходів. Податок на доходи фізичних осіб становить 50–60 % власних доходів бюджетів ОТГ, він є бюджетоутворюючим. Єдиний податок становить друге за обсягом податкових надходжень джерело фінансових ресурсів бюджетів ОТГ [22]. Отже, процес децентралізації дає свої позитивні плоди, статистика вказує на те, що місцеві бюджети зросли на 206,4 млрд грн: з 68,6 млрд у 2014 до 275 млрд грн у 2019 році [23]. Обсяг надходжень місцевих бюджетів від єдиного податку зріс у 2,7 раза і в 2018 році склав 29,6 млрд грн. А його вага в загальних податкових надходженнях місцевих бюджетів збільшилася з 11,2 % у 2015 році до 12,7 % у 2018 році [24]. Найбільші обсяги надходжень єдиного податку (67 % загального обсягу) забезпечували фізичні особи-підприємці I, II та III груп платників. На юридичних осіб-платників єдиного податку і на сільськогосподарських товаровиробників-платників єдиного податку припадало відповідно 15 % і 18 % загальних надходжень єдиного податку. (перше – податок на доходи фізичних осіб). У 2019 році його вага в структурі усіх податкових надходжень бюджетів ОТГ зросла майже до 17 % ПДФО [20].

Отже, відбувається поступове зміщення центру ваги системи управління на місцевий рівень, оновлення змісту діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зміцнення їх авторитету – це ті ключові орієнтири, від досягнення

яких залежить ефективність децентралізованої влади. Ці процеси потягнуть за собою набуття органами місцевого самоврядування нових повноважень, фінансових ресурсів для їх реалізації, що потребує підвищеної уваги до змісту їх діяльності, розширення організаційних та економічних функцій, переходу муніципальних економік на економіку знань і набуття нових компетенцій для діяльності в умовах децентралізації державного управління. [6] Управління місцевими фінансами – це одна зі складових управління соціально-економічним розвитком адміністративно-територіальних одиниць, яке здійснює спеціальний апарат за допомогою специфічних прийомів і методів, впливу на цілеспрямоване формування, використання та розпорядження коштами місцевих бюджетів, а також фінансами комунальних підприємств [25, с. 199]. Важливою складовою системи управління місцевими фінансами є компетенція місцевих органів влади. Так, Кравченко В. І. розкриває сутність управління місцевими фінансами саме через компетенції місцевих органів влади, під якими розуміє коло повноважень, якими вони наділяються законом для виконання покладених на них функцій [1, с. 122] Отже, зміна територіального устрою не може не вплинути на формування дохідної частини місцевих бюджетів утворених нових адміністративно-територіальних одиниць. Ці процеси потребуватимуть ретельного перегляду меж повноважень кожного рівня влади як по вертикалі – між органами місцевого самоврядування всіх рівнів, так і по горизонталі – між органами місцевого самоврядування і державними адміністраціями, що створюють горизонтальні та вертикальні конфлікти [15], які між цими органами існують починаючи ще з часів незалежності, а на сьогодні вони можуть посилитися. Так, наприклад, у главі 2 пункту а) ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначені Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, а саме: «підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм»[26]. Водночас пункт 1 статті 17 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» закріплює повноваження в галузі соціально-економічного розвитку місцевих державних адміністрацій, а саме: «розробляє проекти програм соціально-економічного розвитку і подає їх на затвердження відповідній раді, забезпечує їх виконання, звітує перед відповідною радою про їх виконання» [27]. Отже, це наглядний приклад дублювання повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Ця ситуація може призвести до того, що або дві програми соціально-культурного розвитку одночасно різними органами будуть розроблятися і подаватися на затвердження ради, оскільки кожний з органів скористається своїм правом на це, що призведе до неефективного витрачання ресурсів (часових, людських, фінансових) на створення відповідних програм, або жодної не буде розроблено. І це дублювання спостерігається з інших видів повноважень. Саме тому для запобігання подібній ситуації необхідно повноваження щодо складання програм залишити за органами виконавчої влади (місцевими державними адміністраціями), а розгляд і затвердження – за місцевими радами. Крім того, встановлення нових зв'язків між новоствореними адміністративно-територіальними одиницями вимагатиме узгодження нових міжбюджетних відносин, оптимізацію їх видатків з урахуванням такого принципу бюджетної системи – субсидіарності, якого на сьогодні найважче дотримуватись. Оскільки цей принцип, згідно зі ст. 7 Бюджетного кодексу України, полягає у «розподілі видів видатків



між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами, що ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання публічних послуг до їх безпосереднього споживача» [28]. Цікавим є той факт, що цей принцип не знайшов свого закріплення в ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [26], на нашу думку, закріплення цього принципу буде підкреслювати для органів місцевого самоврядування важливість та пріоритетність наближення публічних послуг до кінцевого споживача (члена територіальної громади) при прийнятті будь-якого рішення щодо інфраструктурних об'єктів.

Щодо управління місцевими фінансами, то, як ми не раз зазначали в своїх попередніх дослідженнях [29; 30], цей метод безпосередньо забезпечує ефективність розпорядження фінансовими ресурсами, примноження їх шляхом отримання додаткового пасивного доходу, здійснення видатків з урахуванням принципу економії, ефективності та субсидіарності. Саме тому питання розмежування повноважень на сьогодні потребує негайного врегулювання. Оскільки об'єднання адміністративно-територіальних одиниць потягне за собою перенесення соціально-культурних об'єктів у центр новостворених ОТГ та нових районів, ліквідацію інфраструктурних об'єктів, які, обслуговують невелику кількість населення, які, на думку влади, є неефективними в утриманні. Це вплине на можливість вчасно дістатись до новостворених об'єктів населенню, оскільки на сьогодні залишається під великим питанням якості доріг, особливо в маленьких населених пунктах (місто, район, село) та відсутність належної кількості та якості громадського транспорту. Проблем ще може додати друга хвиля пандемії, коли може бути припинений рух навіть наявного громадського транспорту. Отже, населення втратить можливість взагалі скористатися відповідними публічними послугами (медичною допомогою, освітніми послугами, об'єктами культурного та спортивного розвитку).

Не дивлячись на активний процес децентралізації влади, держава продовжує в ручному режимі централізовано впливати на фінансову спроможність адміністративно-територіальних одиниць і не дуже вдало. На наш погляд, прикладом централізованого, неефективного, економічно необґрунтованого, ситуативного управління місцевими фінансами з боку держави можна назвати прийняття Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 17.03.2020 № 533, в якому встановлювались «податкові канікули» на бюджетоутворюючі податки місцевих бюджетів з 01.03. по 30.04.2020, а саме: на плату за землю; єдиного податку; податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Цим Законом надано право органам місцевого самоврядування знижувати ставки для фізичних осіб-підприємців I та II групи, що перебувають на єдиному податку. «Податкові канікули» також стосувались і сплати єдиного соціального внеску, так фізичні особи-підприємці, члени фермерських господарств та особи, які провадять незалежну професійну діяльність, отримали можливість не сплачувати за себе єдиний соціальний внесок у період із 1 березня по 30 квітня 2020 року [31]. Але цікавим є той факт, що не всі платники цих податків отримали пільги. Наприклад, щодо плати за землю, то фізичні особи, що є власниками земельної ділянки та не ведуть господарську діяльність, таку пільгу не отримали. Згідно зі змінами до податкового законодавства звільнені були тільки юридичні особи, зокрема великі агрохолдінги та фізичні особи – підприємці (фермерські господарства), що давали значний приріст податкових надходжень

у місцеві бюджети. Щодо податку на майно, відмінне від земельної ділянки, то також Закон № 533-IX, який вносив зміни до ПКУ, передбачав надання з 1 березня по 30 квітня 2020 року «податкових канікул» фізичним та юридичним особам з цього податку, але виключно на об'єкти нежитлової нерухомості [31]. Тобто всі платники податків, які мають у власності об'єкти житлової нерухомості, не звільнялись від сплати податків. Законодавець залишив місцеві бюджети без дохідних джерел від комерційної діяльності, а весь податковий тиск залишив на громадянах, які не менше постраждали від наслідків пандемії і також потребували державної підтримки. На наш погляд, більш прийнятним рішенням і економічно обґрунтованим було розстрочення чи відстрочення сплати податків господарюючим суб'єктам-платникам податків, які продовжували працювати і прибутки отримали згодом (наприклад, коли зібрали врожай), а не просто звільняти їх від сплати бюджетоутворюючих податків, залишивши місцеві бюджети без надходжень, що вплине на спроможність органів місцевого самоврядування реалізовувати свої повноваження. Розуміючи катастрофічність прийнятого рішення, 2 квітня 2020 року набули чинності інші зміни до податкового законодавства, що були закріплені в Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-2019)» (№ 540-IX). Цей Закон зменшив терміни «податкових канікул» з 30.04 на 01.04.2020, оскільки прослідковувалось отримання значних фінансових втрат для дохідної частини місцевих бюджетів від недоотримання дохідних надходжень [32]. Саме тому для запобігання негативних наслідків, прийняття зважених, економічно обґрунтованих, а не ситуативних рішень у сфері управління місцевими фінансами є важливою передумовою розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Якісно нове управління місцевими фінансами неможливе без ефективного публічного фінансового контролю та встановлення фінансової та інших видів відповідальності суб'єктів за прийняті управлінські рішення та їх наслідки. Внаслідок відсутності на сьогодні в законодавстві чіткого розподілу повноважень між органами державної виконавчої влади на місцях та представницькими органами – органами місцевого самоврядування, неможливо встановити винного за рішення, які потягли за собою настання негативних фінансових наслідків для адміністративно-територіальної одиниці та її громади. Складності додає ще прийняття місцевих довгострокових програм економічного розвитку та їх реалізація, які за терміном реалізації виходять за межі компетенції органів, що її прийняли. Оскільки довгострокові програми приймаються на 10 років, а повноваження органів припиняються через кожні 5 років і негативні результати за реалізацією цих програм ми можемо отримати тоді, коли уповноважені особи, які приймали такі рішення, вже давно не працюють у цих органах, що унеможливорює процес притягнення їх до відповідальності, а негативні наслідки так і залишаються некомпенсованими. Саме тому це питання також потребує вирішення на законодавчому рівні шляхом або проведення поетапного незалежного дієвого публічного фінансового контролю реалізації таких програм, або здійснення аудиту діяльності чиновника перед звільненням. Крім того, потребують перегляду визначені об'єкти та суб'єкти бюджетних правопорушень, що передбачені в Бюджетному кодексі України, та види санкцій. Так, у главі 18 Бюджетного кодексу України «Відповідальність та заходи впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства» відсутній такий суб'єкт, як об'єднана територіальна громада (далі ОТГ), голова ОТГ та староста, що унеможливорює

притягнення їх до відповідальності в разі вчинення ними бюджетного правопорушення. Крім того, за вчинення бюджетних правопорушень, згідно зі статтею 117 цієї ж глави Бюджетного кодексу України, несе відповідальність (негативні фінансові наслідки у формі зупинення бюджетного фінансування, призупинення бюджетного фінансування, зменшення бюджетних асигнувань та інші) виключно адміністративно-територіальна одиниця та територіальна громада у більшості випадків, а не самі чиновники, які вчинили відповідні правопорушення, що негативно впливає на виконавчу дисципліну і це створює відчуття безкарності [28]. Саме тому, на нашу думку, потребують перегляду види санкції, суб'єкти відповідальності, механізми притягнення до відповідальності для забезпечення попереджувального ефекту, тобто утримання від вчинення бюджетних правопорушень.

Отже, для забезпечення ефективного управління місцевими фінансами в рамках реформи фінансової децентралізації в умовах сучасної фінансової кризи в Україні необхідно вдосконалити правове регулювання цих процесів, а саме:

- для запобігання дублювання функцій необхідно внести відповідні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про місцеві державні адміністрації», а саме: у ст. 17 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», залишити повноваження щодо складання програм за органами виконавчої влади (місцевими державними адміністраціями), а розгляд і затвердження цих програм – за місцевими радами, внести відповідні зміни у ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [26];

- закріпити у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» принцип «субсидіарності» як один із пріоритетних принципів, якого треба дотримуватися під час прийняття рішення щодо об'єктів інфраструктури адміністративно-територіальної одиниці [26];

- заборонити органам центральної влади втручатися в фінансово-господарську самостійність органів місцевого самоврядування шляхом надання економічно не виправданих пільг господарюючим суб'єктам, що негативно впливають на дохідну частину місцевих бюджетів. У разі необхідності такого втручання зобов'язати компенсувати понесені втрати місцевими бюджетами у повному обсязі, виходячи з середніх показників аналогічного періоду. Закріпити це положення в Бюджетному кодексі України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Податковому кодексі України;

- забезпечити реалізацію принципу невідворотності покарання шляхом створення правових підстав та умов для ефективного, поетапного публічного фінансового контролю за реалізацією довгострокових програм з метою забезпечення караності суб'єкта владних повноважень за прийняте рішення, яким було нанесено шкоду адміністративно-територіальній одиниці (шляхом недофінансування об'єктів, нереалізації програм, неефективності програм, безрезультативності);

- внести зміни до глави 18 Бюджетного кодексу України щодо складу суб'єктів бюджетного правопорушення – голів ОТГ та старост;

- внести зміни до глави 18 Бюджетного кодексу України щодо зміни санкцій за бюджетні правопорушення шляхом виключення негативних наслідків за вчинення уповноваженими суб'єктами бюджетних правопорушень для адміністративно-територіальної одиниці та її громади (припинення, зупинення бюджетного фінансування та ін.).

**Висновки.** Отже, реалізація реформи децентралізації на території України має надзвичайно позитивні результати. Свідченням цього є поступове збільшення дохідної



частини місцевих бюджетів в декілька разів, чому сприяла і податкова реформа, зменшення кількості неефективних витрат, посилення персональної відповідальності місцевої влади перед населенням адміністративно-територіальної одиниці. З розвитком відносин з'являються нові суб'єкти та об'єкти, що, в свою чергу, вимагає удосконалення нормативно-правового регулювання, прийняття нових нормативно-правових актів, доопрацювання та внесення змін в існуюче законодавство. Крім того, фінансові (локальні або світові) кризи, що виникають час від часу, стимулюють відшукувати нові методи і способи організації фінансового управління, відносин між різними гілками влади та органами на горизонтальному рівні, що в кінцевому рахунку сприяє поступовому виведенню України на якісно новий рівень економічного і соціального розвитку.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. 487 с.
2. Мізіна І. В. Фінансова децентралізація та її вплив на систему місцевих фінансів України. *Аспекти публічного управління. Механізми публічного управління*. 2016. № 6–7 (32–33) С. 41–48. Червень-липень. ISSN 2311-6420 (Print), ISSN 2413-8231 (Online) doi: 10.15421/151627.
3. Раделицький Ю. О. Місцеві бюджети в контексті фінансової децентралізації в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня д.е.н., спеціальність 08.00.08. Львів, 2019. С. 40. URL: [https://www.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/04/aref\\_radelytsky.pdf](https://www.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/04/aref_radelytsky.pdf)
4. Бесчастний В. М. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Київ: Знання, 2012. 652 с.
5. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади. Полтава: ПУЕЕ, 2012. 341 с.
6. Дяченко С. А. Розвиток методів управління місцевими фінансами в умовах реформи децентралізації. *Державне управління: удосконалення і розвиток*. 2018. № 12. URL: [www.dy.nauka.com.ua](http://www.dy.nauka.com.ua)
7. Куца Ю. О., Решевець О. В. Територіальна громада: управління розвитком. Харків: Константа, 2013. 540 с.
8. Нова державна регіональна політика / В. С. Куйбіда, О. М. Іщенко, А. Ф. Ткачук та ін. Київ: Крамар, 2014. 232 с.
9. Рябоконь О.О., Чеберяко О.В. Вплив фінансової децентралізації на формування доходів місцевих бюджетів. *Економічний вісник університету*. 2017. Вип. № 34/1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vpliv-finansovoyi-detsentralizatsiyi-na-formuvannya-dohodiv-mistsevih-byudzhetyv>
10. Правові проблеми місцевих фінансів України: теоретико-прикладне дослідження: монографія / за заг. ред. О. А. Музика-Стефанчук. Кам'янець-Подільський: ТОВ «Друкарня Рута», 2016. 386 с.
11. Воронова Л. К. Фінансове право України: підручник. К.: Прецедент; Моя книга, 2006. 448 с.
12. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: монографія. Чернівці: Рута, 2004. 264 с.

13. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2010. 808 с.
14. Фінансове право: підручник / М. П. Кучерявенко, О.О. Дмитрик, О.А. Лукашев та ін.; за заг. ред. М. П. Кучерявенка. Х.: Право, 2016. 400 с.
15. Шолкова Т. Проблеми правового регулювання матеріально-фінансової основи органів місцевого самоврядування. *Актуальні питання публічного та приватного права*. 2015. № 3. С. 145–149.
16. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінетом Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
17. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: червень 2020).
18. Європейська Хартія місцевого самоврядування. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)
19. Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>
20. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>
21. Улютин Д. Бюджетная децентрализация: ключевые вызовы и достижения. *Економическая правда*. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2020/07/24/663318/>
22. Бочи А. Чи виживуть бюджети ОТГ у боротьбі з коронавірусом? URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2020/04/16/659472/>
23. Казюк Я., Венцель В., Герасимчук І. Матеріали підготовлені на підставі даних Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Основних напрямів бюджетної політики на 2019–2021 роки, Закону України «Про Державний бюджет на 2019 рік» експертами Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні (за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» та проекту SKL International). URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10670>
24. Двігун А. О. Коронакриза: нові можливості громад та виклики для децентралізації. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-06/scientific-achievements-of-modern-society-niss.pdf>
25. Бондарук Т. Г. Особливості управління місцевими фінансами в Україні. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2011. № 6(121). С. 198–201.
26. Про місцеве самоврядування в Україні: Закону України 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
27. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
28. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (зі змінами 04.07.2020).
29. Шолкова Т. «Управління», як метод фінансової діяльності держави». *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2017. 1(5). С. 158–165.
30. Шолкова Т. Поняття та значення управління публічними фінансами. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія і практика)*: науковий журнал

/ред. кол.: П. В. Цимбал (гол. ред. та ін. Ірпінь: Університет державної фіскальної служби України, 2019. С. 143–152. (Серія: право). DOI: 10.33244/2521-1196.15.2019.143-151

31. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби COVID-19: Закон України від 17.03.2020 № 533. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-20#Text>

32. Про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-2019): Закон України № 540-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text>

## REFERENCES

1. Kravchenko V. I. Mistsevi finansy Ukrayiny: navch. posib. / V. I. Kravchenko. K.: T-vo «Znannya», KOO, 1999. 487 s.

2. Mizina I. V. Finansova detsentralizatsiya ta yiyi vplyv na systemu mistsevykh finansiv Ukrayiny. *Aspekty publichnoho upravlinnya. Mekhanizmy publichnoho upravlinnya*. 2016. № 6–7(32–33). S. 41–48. cherven'–lypen', ISSN 2311-6420 (Print), ISSN 2413-8231 (Online). doi:10.15421/151627

3. Radelyts'kyi YU. O. Mistsevi byudzhety v konteksti finansovoyi detsentralizatsiyi v Ukrayini. avtoref. dyser. na zdob. d.e.n., spetsial'nist' 08.00.08. L'viv, 2019. S. 40. URL: [https://www.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/04/aref\\_radelytskyi.pdf](https://www.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/04/aref_radelytskyi.pdf)

4. Beschastnyy V. M. Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovryaduvannya v Ukrayini. Kyiv: Znannya. 2012. 652 s.

5. Vorona P. V. Mistseve samovryaduvannya Ukrayiny v konteksti rozvytku predstavnyts'koyi vlady. Poltava: PUEE, 2012. 341 s.

6. Dyachenko S. A. Rozvytok metodiv upravlinnya mistsevymy finansamy v umovakh reformy detsentralizatsiyi. *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya i rozvytok*. Elektronne vydannya. № 12, 2018. URL: [www.dy.nayka.com.ua](http://www.dy.nayka.com.ua)

7. Kutsa YU. O., Reshevets' O. V. Terytorial'na hromada: upravlinnya rozvytkom. Xarkiv: Konstanta. 2013. 540 s.

8. Nova derzhavna rehional'na polityka / V. S. Kuybida, O. M. Ishenko, A. F. Tkachuk ta in. Kyiv: Kramar, 2014. 232 s.

9. Ryabokon' O. O., Cheberyako O. V. Vplyv finansovoyi detsentralizatsiyi na formuvannya dokhodiv mistsevykh byudzhetiv. *Ekonomichnyy visnyk universytetu*. 2017. Vyp. № 34/1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vplyv-f finansovoyi-detsentralizatsiyi-na-formuvannya-dohodiv-mistsevih-byudzhetiv>

10. Pravovi problemy mistsevykh finansiv Ukrayiny: teoretyko-prykladne doslidzhennya: monohrafiya / za zah. red. O. A. Muzyka-Stefanchuk. Kam"yanets'-Podil's'kyi: TOV «Drukarnya Ruta», 2016. 386 s.

11. Voronova L. K. Finansove pravo Ukrayiny: pidruchnyk. K.: Pretsident; Moya knyha, 2006. 448 s.

12. Nechay A. A. Problemy pravovoho rehulyuvannya publichnykh finansiv ta publichnykh vydatkiv: monohrafiya. Chernivtsi: Ruta, 2004. 264 s.

13. Orlyuk O. P. *Finansove pravo. Akademichnyy kurs: pidruchnyk*. K.: Yurinkom Inter, 2010. 808 s.
14. *Finansove pravo: pidruchnyk* / M. P. Kucheryavenko, O. O. Dmytryk, O. A. Lukashev ta in.; za zah red. M. P. Kucheryavenka. KH.: Pravo, 2016. 400 s.
15. Sholkova T. Problemy pravovoho rehulyuvannya material'no-finansovoyi osnovy orhaniv mistsevoho samovryaduvannya. *Aktual'ni pytannya publichnoho ta pryvatnoho prava*. 2015. № 3, S. 145–149.
16. Pro skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini: rozporядzhennya Kabinetom Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 № 333-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
17. Konstytutsiya Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (data zvernennya: cherven' 2020).
18. Yevropeys'ka Khartiya mistsevoho samovryaduvannya. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)
19. Stratehiyeyu staloho rozvytku «Ukrayina – 2020»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>
20. Detsentralizatsiya daye mozhlyvosti. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>
21. Ulyutyn D. Byudzhetnaya detsentralyzatsiya: klyucheveye vyzovy y dostyazheniya. *Ekonomeskaya pravda*. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2020/07/24/663318/>
22. Bochy. A. Chy vyzhyvut' byudzhety OTH u borot'bi z koronavirusom? URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2020/04/16/659472/>
23. Kazyuk YA., Ventsel' V., Herasymchuk I. Materialy pidhotovleni na pidstavi danykh Ministerstva finansiv Ukrainy, Derzhavnoyi kaznacheys'koyi sluzhby Ukrainy, Osnovnykh napryamiv byudzhetnoyi polityky na 2019–2021 roky, Zakonu Ukrainy «Pro Derzhavnyy byudzhet na 2019 rik» ekspertamy Hrupy finansovoho monitorynhu Tsentral'noho ofisu reform pry Minrehioni (za pidtrymky Prohramy «U-LEAD z Yevropoyu» ta proektu SKL International). URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10670>
24. Dvihun A. O. Koronakryza: novi mozhlyvosti hromad ta vyklyky dlya detsentralizatsiyi. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-06/scientific-achievements-of-modern-society-niss.pdf>
25. Bondaruk T. H. Osoblyvosti upravlinnya mistsevymy finansamy v Ukraini. *Formuvannya rynkovykh vidnosyn v Ukraini*. 2011. № 6 (121). S. 198–201.
26. Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini: Zakonu Ukrainy 21.05.1997 № 280/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
27. Pro mistsevi derzhavni administratsiyi: Zakon Ukrainy vid 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
28. Byudzhetnyy kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (zi zminamy: 04.07.2020).
29. Sholkova T. «Upravlinnya», yak metod finansovoyi diyal'nosti derzhavy». *Mizhnarodnyy yurydychnyy visnyk: Aktual'ni problemy suchasnosti (teoriya ta praktyka)*. 2017. 1(5). S. 158–165.
30. Sholkova T. Ponyattya ta znachennya upravlinnya publichnymy finansamy. *Mizhnarodnyy yurydychnyy visnyk: aktual'ni problemy suchasnosti (teoriya i praktyka)*: naukovyy zhurnal / red.

kol.: P. V. Tsymbal (hol. red.) ta in. Irpin': Universytet derzhavnoyi fiskal'noyi sluzhby Ukrainy, 2019. Vypusk 15. S. 143–152. (Seriya: pravo) DOI: 10.33244/2521-1196.15.2019.143-151

31. Pro vnesennya zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta inshykh zakoniv Ukrainy shchodo pidtrymky platnykiv podatkiv na period zdiysnennya zakhodiv, spryamovanykh na zapobihannya vynyknennyu i poshyrennyu koronavirusnoyi khvoroby COVID-19: Zakon Ukrainy vid 17.03.2020 roku № 533. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-20#Text>

32. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv, spryamovanykh na zabezpechennya dodatkovykh sotsial'nykh ta ekonomichnykh harantiy u zv'yazku z poshyrennyam koronavirusnoyi khvoroby (COVID-2019): Zakon Ukrainy № 540-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text>

### **T. B. Sholkova. Features of legal regulation of local finance management in the framework of reform of financial decentralization in the in the conditions of modern financial crisis in Ukraine**

*The article considers the legal regulation of the decentralization reform and its significance for the development of Ukraine, and examines its intermediate results. The analysis of legal regulation of financial management of local finances in the conditions of the global financial crisis caused by COVID-19, its significance is made. Attention to the fact that management should not be considered in the sense of administrative management, but as a method of financial activities of the State, governed by financial law is drawn.*

*Attention to the importance of the principle of «subsidiarity» in making a management decision on the infrastructure facilities of the territory is drawn. The problems of duplication of functions between the legislative and executive authorities at both horizontal and vertical level are investigated. The article pays attention to the responsibility for budget violations, gaps and conflicts of budget legislation are revealed. The author analyzes the changes in tax legislation in order to overcome the consequences of the pandemic, which consisted in providing unjustified benefits to businesses for certain types of local budget taxes and the negative consequences of such decisions. Attention to the problems of bringing to responsibility for budget violations related to budget legislation gaps and law enforcement problems is paid.*

*In the course of the study we conclude that in order to ensure effective management of local finances it is necessary to improve the legal regulation of these processes, namely:*

- to prevent duplication of functions it is necessary to amend Art. 17 of the Law of Ukraine «On Local State Administrations», to leave the authority to develop programs for the executive authorities, as well as to review and approve by local councils; to establish technical capabilities for ensuring the functioning of the council and in the field of monitoring the effectiveness of the implementation of programs approved by the council under the executive committee of the council, and to amend Art. 27 of the Law of Ukraine «On Local State Administrations»;*
- to establish in Art. 4 of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» the principle of «subsidiarity», as one of the priority principles which must be observed when deciding on the infrastructure objects of the administrative-territorial unit;*
- to ensure the implementation of the principle of inevitability of punishment, by creating legal grounds and conditions for effective, phased public financial control over the implementation of long-term programs in order to ensure the punishment of the subject of authority for the decision*



*that damaged the administrative-territorial unit (by underfunding objects, non-implementation of programs, inefficiency of programs, without effectiveness);*

*– to amend Chapter 18 of the Budget Code of Ukraine regarding the composition of the subjects of budget offenses – the heads of UTC and elders;*

*– to amend Chapter 18 of the Budget Code of Ukraine on sanctions for budget violations by eliminating the negative consequences of budget violations committed by the authorized entities for the administrative-territorial unit and its community (termination, suspension of budget funding, etc.).*

**Keywords:** *local public administrations, decentralization reform, local financial management, legal regulation of local financial management, elimination of duplication of functions, local governments, financial crisis, COVID-19, financial capacity of local governments.*

*Стаття надійшла до редколегії 17 вересня 2020 року*