

Т. О. ЧЕРНАДЧУК, Н. В. СОКОРЕНКО

Тамара Олександрівна Чернадчук, кандидат юридичних наук, доцент юридичного факультету Сумського національного аграрного університету

Наталія Володимирівна Сокоренко, студентка V курсу юридичного факультету Сумського національного аграрного університету

АНАЛІЗ ПРАВОВИХ ЗАСАД ФІНАНСУВАННЯ БЮДЖЕТІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Однією з головних передумов розбудови демократичної, правової, економічно розвинутої держави є забезпечення організаційної, правової і фінансової автономії місцевого самоврядування. Конституційні засади фінансової самостійності місцевого самоврядування реалізуються в бюджетних повноваженнях відповідних органів місцевого самоврядування: право на місцевий бюджет, право визначати напрями використання бюджетних коштів тощо. При цьому для ефективного розвитку територіальних громад держави (міст, сіл, селищ) необхідна самостійність у прийнятті рішень. Відповідно перед урядом постає важливе завдання забезпечення децентралізації повноважень, обов'язків та перерозподілу фінансових ресурсів. У свою чергу, запровадження принципів децентралізації влади та розширення можливостей місцевого самоврядування потребує створення відповідної дохідної бази місцевих бюджетів, збільшення їх самодостатності та фінансової спроможності. Місцеві громади повинні володіти достатніми фінансовими ресурсами для забезпечення належного рівня життя мешканців. Нині понад 85 % фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування спрямовуються на соціально-культурну сферу, а реалізація інвестиційних проектів, розвиток житлово-комунального господарства, інфраструктури тощо фінансуються за залишковим принципом. Відповідно, у територіальних громад виникає потреба в залученні додаткових фінансових ресурсів. Такими можуть бути як внутрішні, так і зовнішні залучені джерела надходжень фінансових ресурсів. Найголовнішими характеристиками фінансових ресурсів має бути їх доступність у короткому періоді часу, різний обсяг та диференційовані сфери використання.

Верховна Рада України 15 липня 1997 р. ратифікувала Європейську Хартію місцевого самоврядування, у п. 1 ст. 9 якої зазначено, що місцеві органи самоврядування мають право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень¹. 1 квітня 2014 р. уряд України затвердив Концепцію реформування місцевого самоврядування². Усе це сприяє налагодженню співпраці міст із фінансовими інституціями у сфері залучення додаткових ресурсів. Усе вищезазначене зумовило потребу в постійному, глибинному і своєчасному аналізі децентралізації та виявлення перешкод і перспектив у фінансуванні об'єднаних територіальних громад³.

Метою даної статті є дослідження правових засад фінансування бюджетів місцевого самоврядування в умовах сучасної України та фінансування об'єднаних територіальних громад, які утворилися внаслідок здійснення реформи децентралізації, проведення аналізу зарубіжного досвіду в даній сфері.

Питання правового режиму місцевих бюджетів розглядали у своїх наукових працях такі вчені, як М. Гапонюк, О. Гетьманець, М. Кучерявенко, О. Музика, В. Чернадчук та ін.

В умовах проведення реформи місцевого самоврядування на основі Законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁴ та «Про співробітництво територіальних громад»⁵ відбувається процес об'єднання територіальних громад по всій території України, зокрема і в Сумській області, та здійснюється пошук нових ефективних організаційних форм діяльності.

Необхідність негайного проведення реформи місцевого самоврядування обумовлена також цілою низкою таких негативних факторів, як розбалансованість державної та місцевої влад, недосконалість й корумпована система управління, низька якість надання державних послуг, нерозвинута інфраструктура, що забезпечує його життєдіяльність, неефективне використання бюджетних коштів, надмірне та неефективне бюджетне дотування місцевих громад.

Розподіл дохідних джерел між бюджетами визначається тим, як розмежовано функції і повноваження між центральним урядом і місцевим самоврядуванням. Децентралізація влади, яка відбувається в Україні, повинна супроводжуватися передачею все більшої частини фінансових і т.ч. бюджетних ресурсів на місцевий рівень відповідно до розширення завдань органів місцевого самоврядування. В умовах самодостатнього місцевого самоврядування місцеві податки і збори уособлюють фіскальні повноваження місцевої влади, відображають її соціально-економічну політику і є фінансовою основою розв'язання покладених на них завдань. Проте чинна в Україні практика місцевого оподаткування суперечить сформованому у фінансовій науці

уявленням щодо суті та призначення цього інституту, його ролі у становленні й функціонуванні повноцінного місцевого самоврядування як підвалини кожного демократичного ладу. Структура надходжень місцевих податків і зборів набуває ще більш різких негативних рис на рівні конкретних видів місцевих бюджетів. Адже в багатьох територіальних громадах, окрім комунального податку і ринкового збору, інші місцеві податки і збори не справляються через відсутність об'єктів оподаткування, що робить систему місцевого оподаткування надзвичайно вразливою.

Отже, метою реформи місцевого самоврядування є передусім забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад **більшими ресурсами** та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів.

Спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці⁶.

Перші об'єднані територіальні громади, які були створені минулого року, вже отримали певні переваги. Тільки на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 25 грудня 2015 р. № 928-VIII було передбачено субвенцію в розмірі 1 млрд грн⁷.

Щодо фінансової децентралізації, то наприкінці 2014 р. було ухвалено два важливі закони:

– Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи»⁸.

– Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи між бюджетних відносин». Ухвалення цього Закону дало можливість громадам навіть до об'єднання відчувати переваги децентралізації, оскільки збільшилися можливості місцевих бюджетів⁹.

У зв'язку з виникненням ОТГ у бюджетній системі України виникає новий вид місцевих бюджетів, а саме бюджет ОТГ.

На відміну від бюджетів окремих сільських, селищних, міських рад, бюджет ОТГ має більші можливості. Так, бюджети ОТГ набувають функцій, повноважень та фінансових ресурсів **на рівні міста обласного значення**.

Однією з основних переваг є отримання ОТГ **60 % податку на доходи фізичних осіб**, який є основним джерелом наповнення бюджетів.

Також ОТГ отримують підтримку від держави на розвиток інфраструктури – кошти з Державного фонду регіонального розвитку та субвенції з державного бюджету.

Як було згадано вище, у результаті прийняття нового Бюджетного кодексу України органи місцевого самоврядування отримали більше можливостей відповідно дохідної частини своїх бюджетів.

Але це не привело до суттєвих змін щодо розширення повноважень у сфері видатків. Реформа місцевого самоврядування дає можливість ОТГ розширити свої повноваження в сфері видаткової частини місцевих бюджетів. У 2015 р. в результаті реформи міжбюджетних відносин додатково в місцеві бюджети в середньому збільшили свою дохідну частину до 20 %. Щоправда, місцеві бюджети стали передавати на державний рівень 25 % єдиного податку, який раніше на 100 % зачислявся до місцевих бюджетів. Проте дохідна частина місцевих бюджетів суттєво збільшилася. Власні ресурси місцевих бюджетів зросли майже втричі, загалом обсяг фінансових ресурсів збільшився майже на 15 %, що в номінальних цифрах становило 34,1 млрд гривень. Зросли обсяги фінансування освіти (13 %) та охорони здоров'я (12 %). Трансферти з центру стали більш ефективними.

Раніше принципи бюджетного вирівнювання не стимулювали місцеву владу до економічного розвитку. До 2015 р. уряд компенсував бюджетні розриви стовідсотково, тому в депресивних регіонів не було жодної мотивації скорочувати витрати, бо все одно з Києва прийдуть гроші, яких не вистачає. Водночас у тих міст, яким вдавалося заробляти більше, ніж витратити, надлишок забирали до центрального бюджету, а звідти він йшов на дотації «бідним» регіонам. «Хто кого годув» стало лейтмотивом для політичних спекуляцій, які не сприяли єдності країни.

Відтепер трансфертна політика реалізується таким чином. Економісти порахували середню дохідну спроможність по країні. Хто не в змозі досягти цього середнього показника – отримує лише 80 % від бюджетного розриву, що стимулює їх працювати краще. Ефективні ж регіони не віддають весь надлишок до центрального бюджету, а лише його половину, що є також стимулом для розвитку. Ця система є набагато більш економічно стимулюючою, ніж попередня, що дало свої результати, починаючи з 2015 року.

Щодо видаткової частини бюджетів ОТГ доцільно здійснити аналіз досвіду в даному питанні зарубіжних країн¹⁰.

Так, наприклад, у Данії видатки місцевого самоврядування становлять 36,5 % ВВП, або 64,1 % загальних державних видатків, які є найвищими в Європейському Союзі. Це зумовлено тим, що органи місцевого самоврядування мають значні повноваження у сфері соціального захисту, включаючи виплату різних соціальних пільг, а також догляд за літніми людьми й інвалідами.

Видатки місцевого самоврядування в Латвії є дещо вищими, ніж у сусідніх країнах Балтії. Рівень видатків все ще нижчий, ніж середній показник ЄС у термінах ВВП (10 %), але вищий у термінах загальних державних видатків (27 %). Освіта значно перевищує всі інші сектори в структурі місцевих бюджетів.

Щодо видатків місцевого самоврядування Польщі, то вони перебувають на рівні 13,5 % ВВП, або 32,1 % загальних державних видатків. Вони є вищими за середній показник ЄС і знаходяться між балтійськими та скандинавськими країнами. Освіта, охорона здоров'я і соціальний захист становить більше видатків місцевих бюджетів. Істотна частина економічної діяльності (15 % загальних видатків, включаючи місцеву підтримку сільського господарства, промисловості, наукової діяльності та конструкторських розробок тощо) частково пояснюється суттєвими обсягами коштів ЄС, що є доступними для органів місцевого самоврядування.

Рівень видатків місцевого самоврядування у Швеції є другим найвищим у ЄС і становить 25,4 % ВВП, або 49 % загальних державних видатків. За статистичними даними, соціальні послуги й соціальний добробут (включаючи охорону здоров'я, освіту та догляд за літніми людьми й інвалідами) становлять лівову частку видатків.

Таким чином, аналіз вітчизняного і зарубіжного досвіду щодо децентралізації місцевого самоврядування та фінансування об'єднаних територіальних громад дає змогу представити наступні узагальнення.

1. Встановлено, що принцип децентралізації, під яким слід розуміти передачу значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, є одним із найбільш важливих у процесі реформування місцевого самоврядування.

2. Звернено увагу на те, що в процесі децентралізації органи місцевого самоврядування, збільшуючи обсяг доходної частини відповідних бюджетів, розширюючи свої повноваження, разом із тим отримують і більшу відповідальність при вирішенні виникаючих на місцевому рівні проблем. Оптимальним рішенням у такій ситуації є об'єднання декількох невеликих громад у потужнішу громаду, базуючись на географічних, історичних, економічних принципах, тобто створення об'єднаних територіальних громад.

3. Встановлено, що об'єднані територіальні громади урівнюються в повноваженнях з містами обласного значення, а відповідно бюджети об'єднаних громад переводяться на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, що, у свою чергу, бюджетне фінансування між державою і громадою, ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача.

4. На підставі аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду визначено переваги фінансування бюджетів створених об'єднаних територіальних громад. Так, наприклад, самостійно визначаючи розмір ставок податкових надходжень до місцевих бюджетів, муніципалітети, зменшуючи податковий тягар, залучають на свої території додаткові інвестиції та гранти.

5. Слід звернути увагу на проблеми, що виникають у процесі реформи місцевого самоврядування, суттєве місце серед яких займають недоліки нормативного забезпечення, неузгодженість дій державних органів, відсутність кваліфікованого кадрового забезпечення, особливо в сфері юридичних питань тощо.

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.laws/show/994_036/print1384358186169245

² Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

³ Децентралізація влади : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1862>

⁴ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

⁵ Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

⁶ Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

⁷ Про Державний бюджет України на 2016 рік : Закон України від 25 грудня 2015 р. № 928-VIII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/928-19>

⁸ Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>

⁹ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи між бюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

¹⁰ Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Misceve-samovryaduvannya-v-krayinah-Skandiinaviyi-ta-Baltiyyi.pdf>

Резюме

Чернадчук Т. О., Сокоренко Н. В. Аналіз правових засад фінансування бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації.

У статті здійснено спробу проаналізувати стан процесу реформування місцевого самоврядування, що проводиться в Україні; перспектив створення об'єднаних територіальних громад; на підставі аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду виявити переваги й недоліки фінансування бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, об'єднані територіальні громади, бюджет.

Резюме

Чернадчук Т. А., Сокоренко Н. В. Анализ правовых основ финансирования бюджетов объединенных территориальных общин в условиях децентрализации.

В статье предпринята попытка проанализировать состояние процесса реформирования местного самоуправления, который осуществляется в Украине; перспектив создания объединенных территориальных общин; на основании анализа отечественного и зарубежного опыта выявить преимущества и недостатки финансирования бюджетов объединенных территориальных общин.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, объединенные территориальные общины, бюджет.

Summary

Chernadchuk T., Sokorenko N. Analysis of the Legal Principles of Funding the Budgets of Associated Local Communities in Terms of Decentralization.

The article analyses the state of local government reform process conducted in Ukraine; the prospects for the development of associated local communities; the authors reveal the advantages and disadvantages of funding the budgets of associated local communities based on the analysis of domestic and international experience.

Key words: decentralization, local government, associated local communities, budget.

УДК 342.9: 342.8

О. В. ШИНКАРУК, І. І. СПІВАКОВ

Олександра Василівна Шинкарук, кандидат юридичних наук, доцент Національного університету біоресурсів і природокористування України

Ілля Ігорович Співаков, здобувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ФОРМА ЗАХИСТУ ВИБОРЧИХ ВІДНОСИН

Проблематика контролю є однією із фундаментальних в адміністративному праві, тому дослідженню його феномена присвячено чимало наукових праць. Питання контролю прямо чи опосередковано були предметом наукових досліджень представників різних галузевих юридичних наук, але найбільший внесок у розробку зазначеної проблематики здійснили дослідники адміністративного права. Проте наявність численних наукових напрацювань не вказує на те, що проблема знайшла своє вирішення, навпаки, це свідчить про складність контролю як соціального явища, підкреслює його багатогранність, мінливість і залежність від розвитку економічних, політичних та правових реалій часу. Щодо дослідження контролю у сфері виборчих відносин, то більшість наукових робіт присвячена питанням конституційного контролю за виборчим процесом з боку громадськості та міжнародного співтовариства, однак проблематиці державного контролю уваги приділялось значно менше. Все це вказує на актуальність та необхідність проведення подальшого наукового дослідження державного контролю як однієї із провідних форм захисту виборчих відносин.

Питання окремих напрямів дослідження правового регулювання виборчих відносин вивчали такі науковці, як В. Авер'янов, С. Алексєєв, М. Афанасьєв, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Н. Богданова, Ю. Веденєєв, А. Венгерів, В. Гаращук, Ю. Дмитрієв, Є. Додін, М. Мельник, В. Погорілко, С. Рябов, А. Селіванов, С. Серьогін, В. Співак, М. Ставнійчук, Т. Стешенко, В. Тацій, О. Тодика, Є. Тихонов, О. Фрицький, Ю. Хромова, Ю. Шемшученко та ін.

Метою статті є дослідження та обґрунтування державного контролю як форми захисту виборчих відносин в Україні.

У юридичній науковій літературі контроль розглядають як функцію управління або функцію державних органів. На думку науковців, контроль у державному управлінні – це функція держави та усіх без винятку суб'єктів управління, що реалізується ними під час перевірки дотримання (виконання) об'єктами контролю встановлених вимог (правил, норм), сукупність заходів із виявлення, запобігання та припинення дій (бездіяльності), що суперечить таким вимогам, під час яких суб'єкт контролю наділений правом втручання у професійну (господарську, виробничу) діяльність підконтрольного об'єкта шляхом його підміни, заміни або тимчасового відсторонення від виконання службових обов'язків, відміни або припинення дії його рішення, притягнення останнього до відповідальності¹. Великий енциклопедичний юридичний словник державний контроль визначає як одну із основних функцій державних органів. Так, сутність державного контролю