

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 336.1:352

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3.7>

ЗОЛОТОНОША О.В.

РОЛЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Мета статті полягає у дослідженні сутності надходжень податкового характеру, які відіграють важливу роль у формуванні місцевих бюджетів, з урахуванням процесу децентралізації. У статті досліджується поняття фіскальної децентралізації та її роль. Наголошено, що фіскальна децентралізація здійснюється шляхом накопичування податків і зборів, які впливають і направлені на потреби суспільства на місцях. Самостійність на місцевому рівні, що здійснюється шляхом перерозподілу податків, є правильним напрямом розвитку у бік збільшення податкових розмірів, проте існує тенденція, яка охоплює нові видатки на місцевому рівні стосовно освіти, медичних послуг, культури тощо, але спроможність на місцевому рівні є не завжди можливою. Досліджено позитивні та негативні наслідки децентралізації. До позитивних віднесено: наближеність органів місцевої влади до суспільства, народу шляхом їхньої взаємодії з подальшим задоволенням потреб соціального характеру; обґрунтованість розмежування ресурсів фінансового характеру між територіальними спільнотами з урахуванням інвестиційних і соціальних програм на території тощо. Негативними наслідками є зменшення контрольованості розподілу та формування коштів бюджету; той факт, що органи державної влади дещо втрачають пріоритет на рівні інфраструктурного інвестиційного процесу й обмежуються у сфері управління дохідною та видатковою частиною бюджету. Частково наголошено на значимості відповідальності та зазначено, що належний рівень будь-якого процесу повинен супроводжуватися правомірністю, яка забезпечується відповідальністю. Зроблено висновок, що сьогодні відповідальність органів місцевої влади є питанням малодослідженим. Контроль із боку громадськості є важливим і доречним, але більшість населення займає пасивну позицію, яка відображається на змінах і реформуванні. Корупційний аспект може бути подоланий шляхом громадського контролю та належної відповідальності. Потреби регіону включають потреби місцевого суспільства. Безсумнівно, децентралізація є точкою взаємодії суспільства й органів місцевої влади.

Ключові слова: *фіскальна децентралізація, органи місцевої влади, органи державної влади, податки, видатки, місцеві бюджети, відповідальність.*

The purpose of the article is to study the essence of tax revenues, which play an important role in the formation of local budgets, taking into account the decentralization process. The article investigates the concept of fiscal decentralization and its role. It is emphasized that fiscal decentralization is carried out through the accumulation of taxes and fees that affect and address the needs of society on the ground. It is emphasized that independence at the local level, which is achieved through the redistribution of taxes is the right direction for development towards increasing the tax rate, but there is a trend that covers new expenditures at the local level, education, health services, culture, etc., but capacity at the local level is not always possible. The positive and negative consequences of decentralization have been studied. The positive ones include: the proximity of local authorities to society, the people, through their interaction

with the further satisfaction of social needs; justification for the delimitation of financial resources between territorial communities, taking into account investment and social programs in the territory, etc. The negative consequences are a decrease in control over the distribution and formation of budget funds; public authorities are somewhat losing priority at the level of the infrastructure investment process; public authorities are limited in the management of revenue and expenditure of the budget. In part, the importance of responsibility is emphasized and it is stated that the proper level of any process must be accompanied by legitimacy, which is ensured by the corresponding responsibility. It is concluded that today the responsibility of local authorities is an issue that has been little studied and remains open. Public scrutiny is important and appropriate, but the majority of the population takes a passive stance, which is reflected in change and reform. The corruption aspect can be overcome through public scrutiny and appropriate, proper accountability. The needs of the region include the needs of local society, without a doubt decentralization and is the point of interaction between society and local authorities.

Key words: *fiscal decentralization, local authorities, state authorities, taxes, expenditures, local budgets, responsibility.*

Вступ. Напрямок соціального розвитку держави залежить від реформування, а саме децентралізації місцевих бюджетів. Місцеві бюджети є головним важелем існування регіонів і держави загалом. Податкові надходження між бюджетами є першочерговим завданням фіскальної децентралізації, адже наповнення бюджетів місцевого типу впливає на розвиток усіх сфер суспільного життя.

Питання децентралізації та її проблеми досліджувалися у працях вітчизняних вчених, зокрема В. Андрущенко, О. Василик, Ю. Ганущак, В. Климової, А. Монаєнко, Л. Нікітіної, М. Палій та ін.

Постановка завдання. Мета статті полягає у вивченні сутності надходжень податкового характеру, які відіграють важливу роль у формуванні місцевих бюджетів, з урахуванням процесу децентралізації.

Результати дослідження. Оподаткування на місцевому рівні та бюджетна наповненість займають основне місце в державі, становлять джерело стабільного доходу, стимулюють розвиток ефективності, стабільності, безпеки економіки та ін.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади дала старт децентралізаційній реформі, охопила напрями, механізми та порядок формування надійного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що сприятиме підтримці циклу життєвого середовища для суспільства щодо послуг публічного характеру, інституту народодовладдя відповідно до територій з урахуванням інтересів держави.

Для країн зарубіжжя притаманний термін «фіскальна децентралізація». В. Оутс під фіскальною децентралізацією розуміє право незалежного прийняття рішень децентралізованими одиницями. Органи місцевої влади та регіональні питання фінансової спрямованості та територіальним управлінням вирішують самостійно.

Ч. Тібо зазначає, що фіскальна децентралізація дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування і забезпечення населення суспільними та громадськими послугами. На його думку, автономність у фінансовій сфері субнаціональних органів управління щодо видатків публічного характеру зможе відповідати користувачам і їхнім потребам [5, с. 146–147].

На наш погляд, фіскальна децентралізація здійснюється шляхом накопичування податків і зборів, які впливають і направлені на потреби суспільства на місцях.

В. Письменний у своєму дослідженні зазначає, що оподаткування сьогодні знаходиться на шляху розвитку і повною мірою не забезпечує обсяг надходжень місцевих податків і зборів. Водночас оподаткування має бути в економічному процесі управляючим механізмом, який включає би основні вимоги щодо реалізації податкової політики [8, с. 55–56].

Після прийняття Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII до місцевих податків і зборів згідно зі ст. 10 Податкового кодексу України увійшли: податок на майно (об'єднавши в собі податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок і плату за землю); єдиний податок; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір [1]. Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та

деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII передбачено, що місцеві ради обов'язково встановлюють єдиний податок і податок на майно (у частині транспортного податку та плати за землю) і вирішують питання щодо встановлення податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору. Крім того, відповідно до абзацу 10 п. 4 Розділу I вищезазначеного закону до повноважень сільських, селищних, міських рад щодо податків і зборів належить встановлення в межах, визначених Податковим кодексом України, ставок акцизного податку з реалізованих суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів [2]. Основними завданнями, що постали перед фінансовою децентралізацією, по-перше, є збільшення участі громади в розвитку села чи міста, в якому вона проживає, а по-друге, ефективне забезпечення населення суспільними послугами [7].

Урядовим Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» були внесені зміни до місцевих бюджетів, зокрема місцевим бюджетам було передано: 10% податку на прибуток підприємств; 100% державного мита; 80% екологічного податку (55% направлятимуться в обласні бюджети, а 25% – до районних бюджетів і бюджетів міст обласного значення); акцизний податок від реалізації через роздрібні мережі пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів, біодизеля і скрапленого газу; 25% плати за надра; місцеві збори (податок на нерухомість із включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна, єдиний податок); податок на майно («розкішні» автомобілі), податок на прибуток комунальних підприємств, інші податки; 75% податку на доходи фізичних осіб (60% податку отримають бюджети міст обласного значення та районів; 15% – обласні бюджети, 40% – бюджет м. Київ) [12, с. 225].

Отже, самостійність на місцевому рівні, яка здійснюється шляхом перерозподілу податків, є правильним напрямом розвитку у бік збільшення податкових розмірів, проте існує тенденція, котра охоплює нові видатки на місцевому рівні стосовно освіти, медичних послуг, культури тощо, але спроможність на місцевому рівні є не завжди можливою. Місцеві видатки, а саме їх збалансування повинні залежати насамперед від органів місцевої влади та контролюючих органів громадськості.

Фіскальна децентралізація є позитивним зрушенням, але не позбавлена негативних наслідків.

Н.В. Булеца вважає, що переваги фіскальної децентралізації полягають у наближеності органів місцевої влади до суспільства, народу шляхом їх взаємодії з подальшим задоволенням потреб соціального характеру; в обґрунтованості розмежування ресурсів фінансового характеру між територіальними спільнотами з урахуванням інвестиційних і соціальних програм на території; у стабільності спрямованої на забезпечення макроекономічного розвитку фінансової незалежності органів самоврядування; у збільшенні значимості органів місцевої влади шляхом кваліфікаційного та компетентного зростання під час вирішення повсякденних завдань; у підвищенні тої чи іншої відповідальності органів місцевої влади; зростанні ролі та продуктивності бюджетної системи на місцях [6, с. 4–5].

До недоліків Н.В. Булеца відносить насамперед зменшення контролюваності розподілу та формування коштів бюджету; той факт, що органи державної влади дещо втрачають пріоритет на рівні інфраструктурного інвестиційного процесу й обмежуються у сфері управління дохідною та видатковою частиною бюджету; фіскальні розбіжності; часткову втрату контролю над розподілом ресурсів бюджету [6, с. 4–5].

Розглядаючи позитивне та негативне у процесі децентралізації, ми не можемо проігнорувати питання відповідальності органів самоврядування перед громадськістю. Належний рівень будь-якого процесу повинен супроводжуватися правомірністю, яка забезпечується відповідальністю. На державному рівні зазначалося, що потрібно підвищувати відповідальність місцевих органів влади щодо прозорості, підзвітності та підконтрольності громаді. Також звернута увага на спроможності Рахункової палати у частині інвестицій, а саме її підвищення.

Науковці, досліджуючи цю проблематику, зупинялися на питаннях звітування органів місцевої влади перед громадою міста, а саме акцентували на звітах стосовно бюджету, інформації щодо фінансових показників, об'єктів фінансування тощо. Інформаційний аспект повинен бути прозорим, доступним і зрозумілим для суспільства. Цей фактор дозволить підвищити ступінь довіри до органів влади та дасть можливість рухатися у бік перспектив у сфері управління фінансів на місцевому рівні [9, с. 5].

Висновок. Сьогодні відповідальність органів місцевої влади є питанням малодослідженим. На наш погляд, контроль із боку громадськості є важливим і доречним, але більшість пред-

ставників населення займають пасивну позицію, яка відображається на змінах і реформуванні. Корупційний аспект може бути подоланий шляхом громадського контролю та належної відповідальності. Потреби регіону включають потреби місцевого суспільства. Безсумнівно, децентралізація є точкою взаємодії суспільства й органів місцевої влади.

Список використаних джерел:

1. Податковий кодекс України : Закон України: від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI із змін. і доп. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
2. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII із змін. і доп. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.
3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII із змін. і доп. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
4. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р змін. і доп. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-p>.
5. Бикадорова Н.О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування. *Економічний вісник Донбасу*. 2010. № 2 (20). С. 145–151.
6. Булеца Н.В. Фіскальна децентралізація та соціально-економічний розвиток регіонів. *Ефективна економіка*. 2015. С. 1–6.
7. Децентралізація влади. URL: <http://decentralization.gov.ua>.
8. Ковальчук І.В. Місцеві податки і збори як фінансова основа процесу децентралізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 1. С. 55–58.
9. Мамонова В.В. Місцеві фінанси в умовах децентралізації влади: шляхи вдосконалення управління. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 1 (52). С. 1–6.
10. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua/>
11. Патицька Х.О. Фінансова децентралізація як основа формування самодостатніх територіальних громад. *Ефективна економіка*. 2015. № 10. С. 1–6.
12. Проць Н.В. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів у контексті бюджетної децентралізації. *Фінансовий простір*. 2015. № 1 (17). С. 221–226.