

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Лаба А.Ю.,
заступник директора
Комунальної науково-дослідної установи
«Науково-дослідний інститут соціально-економічного розвитку міста»

УДК 342.9
DOI 10.32782/2663-5666.2023.3.10

ФІНАНСОВО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОРЯДУВАННЯ В УМОВАХ СЬОГОДЕННЯ

Вступ. Державно-правовий примус – це метод впливу держави на суб'єктів соціально-правових відносин, що застосовується органами державної влади виходячи з їхніх функціональних повноважень, незалежно від волі та бажання задля забезпечення захисту прав громадян.

Тоді як юридична відповідальність визнається як державний осуд, що нормативно забезпечено державним примусом обов'язку суб'єктів суспільних відносин за вчинене правопорушення й реалізується в охоронних правовідносинах відповідальності.

Важливим та слухним є розуміння, що різними є й механізми встановлення фінансово-правових та адміністративних санкцій, а також різними є органи юрисдикційних повноважень щодо застосування зазначених санкцій.

Постановка проблеми. Ефективність та результативність бюджетної політики держави залежить від стану формування ефективної системи місцевого самоврядування. Програма перспективного розвитку громад повинна стати інструментом та напрямом стимулювання розвитку національної економіки, адже існуючий нині підхід до фінансової децентралізації, перетворює місцеве самоврядування на залежну вторинну одиницю від центральних органів влади.

Ситуація ускладнюється і тим, що й загальна теорія юридичної відповідальності залишається суперечливою і потребує подальших досліджень. Зокрема, не існує єдності у тлумаченні таких понять, як «юридична відповідальність», «правопорушення», «санкція», не визначене співвідношення правових санкцій та юридичної відповідальності [2, с. 170].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням розглянутої у статті проблеми займалися українські та зарубіжні науковці:

В. Л. Андрущенко, Д. П. Боголепов, Ч. Тібу, В. Ф. Нестерович, К. І. Пахорукова, І. І. Бодрова, Е. В. Талапінова, О. О. Сунцова, О. П. Кириленко, Д. В. Полозенко, В. Ф. Погорілко.

Постановка завдання. Мета наукового дослідження полягає в визначенні основних юридичних колізій та проблем в сфері правового регулювання фінансової децентралізації органів місцевого самоврядування на основі результатів аналізу законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фінансово-правові санкції застосовуються до колективного прибутку суб'єкта правопорушення, а адміністративні – до особистих доходів посадової особи. Застосування фінансово-правових санкцій тягне негативні для суб'єкта правопорушення наслідки не організаційного, а тільки грошово-майнового характеру на відміну від адміністративних санкцій, тобто не тільки покарання порушника фінансової дисципліни, але й компенсацію резюмованої шкоди [5, с. 19].

Податковим кодексом України юридично закріплено визначення фінансової відповідальності як окремого виду юридичної відповідальності та врегульовано механізм її застосування за порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби та митні органи.

Статті Податкового кодексу України висвітлюють питання про те, що фінансова відповідальність, як і кримінальна відповідальність, не обмежується лише випадками порушення законів з питань оподаткування, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, а має більш широкий об'єкт охорони, визначення якого виходить за межі регулювання Податкового кодексу [3].

У Бюджетному кодексі України не закріплено визначення терміну «бюджетне правопорушення», а передбачена відповідальність за порушення бюджетного законодавства, під яким відповідно до норм Бюджетного кодексу України розуміється порушення учасником бюджетного процесу встановлених бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання [4].

Вільям Дудлей у своїй праці «Ukraine's Decentralization Reform» зазначає, що в 2014 році Україна на папері була вже відносно фінансово децентралізованою країною за європейськими стандартами, приблизно 24% всіх доходів країни припадало на доходи місцевого уряду, тоді як середній показник по країнам Європейського Союзу тримався на рівні 33%.

З впровадженням реформи децентралізації українська влада звертала увагу на іноземний досвід, адже певні її аспекти повторюються. Це стосується як розподілу повноважень, проведення адміністративної децентралізації, так і розподілу фінансових ресурсів між різними рівнями влади.

Однак така цифра не є справжнім відображенням рівня децентралізації в країні, адже податки, що стягувалися на місцевому рівні були направлені до центрального уряду, який потім перерозподіляв їх та направляв назад, де видатки на охорону здоров'я та освіту залишали в районі чи області, а залишок обмежених ресурсів повертався до сіл, селищ, і цих коштів вистачало лише на оплату 12 комунальних послуг чи обслуговування місцевої інфраструктури в кращому випадку [8, с. 72–74].

Міністерством регіональної політики та Асоціацією міст України була запропонована зміна типології територій, на основі якої будуть застосовуватися різні підходи в управлінні, податковій та економічній політиці. Відповідно до нової типології, існуватиме чотири категорії територій:

- тимчасово окуповані території;
- території, де відбуваються бойові дії;
- опорні території – прифронтові території, що надають першу допомогу тим територіям, де є бойові дії;
- території глибоко тилу – найбезпечніші області, куди переселилося
- найбільше населення та куди переводять свою діяльність підприємства.

На нашу думку, новий підхід до категоризації територій є доцільним. Так, наприклад, для територій, що знаходяться в глибокому тилу

можна надати більше прав, особливо в розрізі справляння податків, передавши їм адміністрування місцевих податків та зборів, що буде більш ефективним за адміністрування податків зі сторони держави та зменшить вірогідність уникнення сплати податків. В той же час, на територіях, де тривали бойові дії, варто акцентувати увагу на розвитку інвестиційної діяльності.

З європейського досвіду було взято той факт, що наділення правом та ресурсами кожна вже створена громада, не є логічним, адже значні кошти будуть витрачатися на утримання апарату управління, а от у разі об'єднання декількох територій скоротяться ці витрати, адже такий апарат залишиться лише один та буде в найперспективнішій з громад. Зрозуміло, що таке утворення не може бути сформоване, наприклад сільською радою з Запорізького району та селищною з Івано-Франківською, адже за даною Методикою враховуються дистанція від центру громади до найдальшого села/селища і повинна бути не більше 25 км. Процес децентралізації починається з розробки перспективного плану територій – це документ, що охоплює всі ради областей, які передбачено до об'єднання, підтверджує паспортном спроможну громаду, за визначеною формою, її ефективність забезпечити економічне зростання. Такий план є баченням держави базового територіального устрою, його формують державні обласні адміністрації разом з представниками місцевих рад, схвалюють обласні ради та затверджує Кабінет Міністрів.

При впровадженні фінансової децентралізації, місцеві бюджети стикнулися з певними проблемами, які мають негативний ефект на розвиток регіонів, серед яких: відсутність чіткого розподілу повноважень, недосконалість відносин між різними рівнями влади, висока залежність деяких регіонів від державного бюджету, недостатність власних доходів для виконання покладених на місцеві органи влади повноважень та інші.

Згідно реформи місцевого самоврядування бюджети об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) наділяються додатковими повноваженнями та відповідно – фінансовими ресурсами, як міста обласного значення, в яких залишається: 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт), 100% єдиного податку, 100% акцизного податку з роздрібною торгівлі (тютюн, алкоголь, нафтопродукти), 100% податку на прибуток установ комунальної власності ОТГ, 100% платежів за надання адміністра-

тивних послуг, 25% екологічного податки, інші збори та платежі, міжбюджетні трансферти та надходження в рамках програм і допомог [3].

Питання про структуру бюджету місцевого самоврядування та його видаткову частину потрібно реалізовувати через прийняття та контроль за реалізацією стратегічного плану розвитку громади. Для цього громадам необхідно реалізувати власність і повноваження, які попередньо належали державі або були передані приватним структурам без згоди громади.

Реформа міжбюджетних відносин – це елемент здійснення повноважень органами місцевого самоврядування, шляхом збільшення надходжень до своїх бюджетів та пропорційно використовувати видаткову частину.

Потрібно зазначити, що так само як і будь-який процес, фінансова децентралізація має як позитивні, так і негативні сторони. На нашу думку, можемо визначити наступні переваги:

- фінансова самостійність територіальної громади, що дозволяє забезпечувати потреби громадян залежно від територіальної приналежності та особливостей округу;

- зростання відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування перед мешканцями відповідної території;

- формування реальних бюджетних запитів на майбутній рік, в залежності від надходжень до місцевого бюджету, що в майбутньому впливає на розвиток промислової та господарської галузі конкретного регіону, з можливістю виходу на вузькоспеціалізований ринок, та/або міжнародний ринок;

- формування конкурентного середовища робочої сили в віддалених регіонах, що зможе вирішити проблему відсутності робочих місць в сільській місцевості, але, що в свою чергу не можливо без впровадження державних програм та субвенцій.

Недоліками фінансової децентралізації виступає [9]:

- ускладнення процесу перерозподілу фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів, як результат – нерівномірний розподіл державних субвенцій, який в цьому випадку залежатиме не від соціальної потреби конкретної адміністративної одиниці, а від фінансової наповненості місцевого бюджету;

- високий ризик вчинення фінансових правопорушень, у зв'язку з відсутністю дієвих методів контролю незалежних контролюючих органів;

- зниження централізованого бюджетного контролю за формуванням та ефективним роз-

поділом бюджетних ресурсів, адже місцевий орган лади є самостійним в процесі здійснення своїх повноважень;

- негативний вплив на загальнонаціональну бюджетну політику, що в першу чергу пов'язано з неможливістю здійснення ефективного контролю над вирівнюванням дохідної та видаткової частин бюджетів територіальних громад.

У структурі доходів місцевих бюджетів основне місце займають, першочергово, податкові надходження, на другому місці залишаються трансферти з Державного бюджету України. При чому протягом 2015–2021 рр. маємо наступні тенденції: частка податкових надходжень у загальній сумі доходів поступово збільшується, в той час як частка дотацій та субвенцій знижується, що свідчить про позитивний вплив децентралізації та зниження залежності місцевих бюджетів. У податкових надходженнях переважають надходження від податку на доходи фізичних осіб та місцевих податків і зборів, що разом складають близько 87,14% усіх податкових надходжень. Варто зазначити, що частка власних податкових надходжень місцевих бюджетів зростає у порівнянні з 2015 р., що дозволяє їм більш ефективно розпоряджатися фінансовими ресурсами. Структура видатків у 2020–2021 рр. зазнала суттєвих змін у порівнянні з 2015 р. Якщо у 2015 р. основними статтями видатків місцевих бюджетів були видатки на освіту, охорону здоров'я та соціальний захист і соціальне забезпечення, то у 2020–2021 рр. – це видатки на освіту, економічну діяльність та житлово-комунальне господарство.

Потрібно розуміти, що основні зміни та розвиток процесу бюджетної децентралізації розпочалися зі змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, що регламентують [2; 3]:

- відносну самостійність та вагоме розширення місцевих бюджетів, що пов'язано з прийняттям місцевого бюджету незалежно від прийняття державного бюджету;

- закріплено більше 50 джерел доходів за місцевими бюджетами, що в свою чергу дозволить підвищити платоспроможність територіальних громад;

- визначено відповідальними за розподіл освітньої та медичної субвенції органам місцевого самоврядування галузеві міністерства;

- визначено перерозподіл видаткових повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування за принципом субсидіарності;

- стимул територіальних громад до переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

Саме тому необхідно чітко розмежувати повноваження, права та обов'язки різних рівнів влади, розширити повноваження органів місцевого самоврядування, збільшити обсяг власних доходів територіальних громад, стимулювати інвестиційну діяльність в регіонах, покращити систему планування регіонального розвитку, забезпечити контроль над використанням коштів місцевих бюджетів на державному та громадському рівнях, забезпечити відкритість даних про діяльність органів місцевого самоврядування, удосконалити систему місцевих запозичень та розвивати співпрацю між муніципалітетами. Усі ці дії матимуть стимулюючий ефект для соціально-економічного розвитку регіонів України, особливо у період повоєнного розвитку [9].

Новим викликом для регіонів стала війна та майбутній період післявоєнної відбудови. На думку автора, для забезпечення відновлення та розвитку регіонів, необхідно диференціювати підходи щодо управління, податкової та економічної політики залежно від типів територій, що встановлюються відповідно до ситуації в країні. При цьому варто надати більше преференцій щодо адміністрування податків безпечним громадам, та стимулювати інвестиційну діяльність на територіях, що постраждали внаслідок активних бойових дій. Окрім цього, необхідно забезпечити дієвий державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Висновки. Отже, децентралізація влади допомагає поступово та ефективно вирішувати місцеві проблеми на місцях, через розширення та зміцнення повноважень органів місцевого самоврядування з необхідними для їх виконання ресурсами. Селищні, сільські, міські ради та їх виконавчі органи повинні мати значні права й достатньо ресурсів, щоб бути спроможними вирішувати усі місцеві питання і нести за це

відповідальність. Тому особливої актуальності набуває питання реалізації ефективності фінансової децентралізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%B>.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280/97 ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 24. С. 170.
3. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. з змінами та доповненнями від 20.10.2019 р., підстава № 129-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
4. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р., редакція від 25. 09. 2019, підстава 76-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
5. Усенко Р.А. Фінансові санкції за адміністративним законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2007. 19 с.
6. Бавико О.Є. Склад та ефективність фінансової відповідальності. URL: <http://radnuk.info/statti/255-finpr/14850-2011-01-19-03-57-33.html>.
7. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук [та ін.]; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
8. Янчук А. Децентралізація і реформування системи охорони здоров'я: до постановки питання. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 72–74.
9. Лисенко Д. В. «Фінансова децентралізація в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку» : дипломна робота. Суми, 2020. 42 с. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/download/123456789/78570/1/Lisenko_Bachelous_%20paper.pdf;jsessionid=EF4CF3C1762BC03D8BBF666EDD2C15A9 (дата звернення: 30.10.2023).

Лаба А.Ю. ФІНАНСОВО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОРЯДУВАННЯ В УМОВАХ СЬОГОДЕННЯ

У статті розкрито тему правотворчої діяльності, широкого спектру ринкових відносин, ефективного правового регулювання, адже саме синтез даних юридичних понять, що дозволяє реалізовувати ефективну та соціально-орієнтовану державну політику, так як забезпечення дотримання принципу верховенства права залишається пріоритетною та основоположною засадою державотворення.

Це дозволяє вкотре підкреслити важливість та необхідність відповідальності держави стосовно забезпечення дотримання посадовими особами та уповноваженими на виконання функцій держави перед громадянами, але це не виключає взаємної відповідальності особи перед державою та кожним громадянином.

З'ясовано, що детермінація визначення фінансово-правової відповідальності вважається найскладнішим та одним із дискусійних у правовій системі сучасності. Досить невизначеним та спірним є визначення виду фінансово-правової відповідальності як самостійного елементу фінансово-правової науки, що пов'язується з неможливістю встановлення причинно-наслідкового зв'язку та встановлення фінансово-правової санкції.

Першочерговим завданням є деліктне розмежування та юридичне визначення відмежування фінансово-правової відповідальності окремо від загального визначення юридичної відповідальності, зокрема

адміністративної, адже в системі чинного законодавства містяться суперечливі і дублюючі одна одну норми, які породжують труднощі у правозастосовній практиці.

Аналіз останніх наукових робіт дозволяє визначити деякі проблемні аспекти фінансово-правової відповідальності, що не були достатнім чином охарактеризовані та вивчені. Ознайомлення з науковими публікаціями із цього напрямку дозволило зробити висновок про те, що вони стосуються окремих теоретичних та практичних аспектів фінансово-правової відповідальності. Загальна теорія юридичної відповідальності залишається суперечливою і потребує детальних досліджень з категорійно-правовим апаратом, адже на даний час відсутнє єдиний принцип тлумачення таких понять як «юридична відповідальність», «правопорушення», «санкція», лише частково проведено співвідношення правових санкцій та юридичної відповідальності.

Ключові слова: фінансово-правова відповідальність, суб'єкт відповідальності, об'єктивна сторона відповідальності, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, особа уповноважена на виконання функцій держави.

Laba A.Yu. FINANCIAL AND LEGAL RESPONSIBILITY OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN TODAY'S CONDITIONS

The article discusses the topic of law-making activity, a wide range of market relations, effective legal regulation, because it is the synthesis of these legal concepts that allows the implementation of an effective and socially oriented state policy, since ensuring compliance with the principle of the rule of law remains a priority and fundamental principle of state formation.

This allows us to once again emphasize the importance and necessity of the state's responsibility for ensuring compliance by officials and those authorized to perform the functions of the state before citizens, but this does not exclude the mutual responsibility of a person before the state and every citizen.

Found out that determining the definition of financial and legal responsibility is considered the most difficult and one of the most controversial in the modern legal system. The definition of the type of financial and legal responsibility as an independent element of financial and legal science is rather vague and controversial, which is associated with the impossibility of establishing a cause-and-effect relationship and establishing a financial and legal sanction.

The primary task is the tort demarcation and legal definition of the delimitation of financial and legal responsibility separately from the general definition of legal responsibility, in particular administrative, because the system of current legislation contains conflicting and duplicating norms that create difficulties in law enforcement practice.

The analysis of recent scientific works allows us to identify some problematic aspects of financial and legal responsibility that have not been sufficiently characterized and studied. Acquaintance with scientific publications from this direction allowed us to conclude that they relate to certain theoretical and practical aspects of financial and legal responsibility. The general theory of legal responsibility remains controversial and requires detailed research with the categorical legal apparatus, because at the moment there is no single principle of interpretation of such concepts as «legal responsibility», «offence», «sanction», only a partial correlation of legal sanctions and legal responsibility has been carried out.

Key words: financial and legal responsibility, subject of responsibility, objective party of responsibility, local self-government bodies, territorial community, person authorized to perform state functions.