

БЮДЖЕТНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**BUDGET POWERS OF LOCAL GOVERNMENT BODIES**

Слободяник Т.М., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри фундаментальних і галузевих юридичних наук
Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського

Сергієнко А.С., викладач кафедри фундаментальних і галузевих юридичних наук
Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського

Літвяков Е.М., студент II курсу факультету права, гуманітарних і соціальних наук
Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського

У статті розглядаються бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування, які визначаються Бюджетним кодексом України, Законом України «Про державний бюджет», Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» й іншими нормативно-правовими актами, а також рішеннями та локальними актами місцевих рад. Варто зазначити такі права органів місцевого самоврядування: отримання необхідних коштів для здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади; отримання дотацій, субвенцій і компенсацій із Державного бюджету України; складання проєкту місцевого бюджету, затвердження відповідною радою та внесення змін до нього, а також забезпечення його виконання та затвердження звіту.

Сам процес децентралізації як такої в Україні розпочався у 2014 році зі схваленням Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, відповідних Законів України, як-от: «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад» і змін до Бюджетного та Податкового кодексів у контексті фінансової децентралізації.

Децентралізація, перш за все, має такі переваги: спрощення процедури прийняття рішення за рахунок оптимізації структури управління, відкритість і прозорість на всіх етапах прийняття рішення та процесу його реалізації, що відповідає очікуванням громадськості; скорочення часу надходження інформації з рівня прийняття рішення на рівень виконавця та навпаки; підвищення рівня свідомості та відповідальності за прийняті рішення та здійснені заходи; гнучкість процесу виконання відповідних функцій, що дозволяє швидше адаптуватися до зовнішніх або внутрішніх змін. Отже, територіальна децентралізація має за мету максимальну наближеність до споживача публічних послуг. Водночас, до недоліків можна віднести такі: ризики автономізації цілей і виокремлення часткових цілей, які можуть їм суперечити; ризики реалізації одиничних амбіцій і як наслідок можливе порушення монолітності державної політики та дезінтеграція прийняття управлінських рішень.

За результатами дослідження встановлено, що децентралізація стала важливим кроком для досягнення економічної ефективності через перерозподіл повноважень на користь регіонів і місцевої влади.

Ключові слова: бюджет місцевого самоврядування, бюджетна політика, бюджетна система, бюджетна децентралізація.

The article deals with the budgetary powers of local self-government bodies, which are determined by the Budget Code of Ukraine, the Law of Ukraine "On the State Budget", the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" and other legal acts, as well as decisions and local acts of local councils. It is worth noting the following rights of local self-government bodies: obtaining the necessary funds for the implementation of delegated powers of executive bodies; receiving subsidies, subventions and compensations from the State Budget of Ukraine; drawing up the draft local budget, approving by the relevant council and making changes, as well as ensuring its implementation and approving the report.

The process of decentralization as such in Ukraine began in 2014 with the approval of the Concept of Reform of Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine, relevant Laws of Ukraine, such as: "On Voluntary Association of Territorial Communities", "On Cooperation of Territorial Communities" and amendments to the Budget and Tax Codes in the context of financial decentralization.

Decentralization, first of all, has the following advantages: simplification of the decision-making procedure due to the optimization of the management structure, openness and transparency at all stages of decision-making and the process of its implementation, which meets the expectations of the public; reducing the time of receiving information from the decision-making level to the executive level and vice versa; increasing the level of awareness and responsibility for decisions made and measures taken; flexibility of the process of performing relevant functions, which allows for faster adaptation to external or internal changes. Therefore, territorial decentralization aims at maximum proximity to the consumer of public services. At the same time, the following can be attributed to the disadvantages: the risks of the autonomization of goals and the isolation of partial goals that may contradict them; the risks of realizing individual ambitions and, as a result, a possible violation of the monolithic state policy and the disintegration of management decision-making.

According to the results of the study, it was established that decentralization became an important step for achieving economic efficiency through the redistribution of powers in favor of regions and local authorities.

Key words: local government budget, budget policy, budget system, budget decentralization.

Для визначення й обґрунтування обсягу коштів, які необхідні для забезпечення виконання самоврядних завдань із задоволення потреб жителів відповідної адміністративної територіальної одиниці, необхідне таке грошове вираження як бюджет органів місцевого самоврядування. Важливою складовою підвищення результативності виробництва суспільних благ таких як задоволення потреб населення є бюджетна децентралізація, де важливим є максимальне залучення громадян до процесу формування бюджетів і розпорядження коштами на місцевому рівні. Внаслідок цього відбувається делегування видаткових повноважень, уможливлення створення фінансової бази органів місцевого самоврядування, а також розробка дієвої й ефективної моделі місцевого вирівнювання, участь самих жителів територіальних громад у вирішенні місцевих завдань.

Для підтримки та правового контролю децентралізованих бюджетів органи місцевого самоврядування мають певні повноваження, які визначаються Бюджетним кодексом України (БКУ), Законом України «Про державний бюджет», Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» й іншими нормативно-правовими актами, а також рішеннями місцевих рад. Адже сучасна законодавча функціональна характеристика місцевих рад, їхніх виконавчих органів, формування відповідних повноважень свідчать, що саме на них покладається основний обсяг самоврядних робіт.

Це дослідження ґрунтується на працях: І. Л. Шевчука, В. О. Черепанової, Т. О. Ставерської, Я. В. Кравцової, Т. Дем'яненко, О. П. Кириленко, А. В. Дем'янюк.

Метою статті є дослідження інституту бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування. Для

досягнення зазначеної мети необхідно виконати такі завдання:

- 1) проаналізувати явище та сутність бюджетної децентралізації;
- 2) визначити бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування;
- 3) дослідити законодавчу базу щодо децентралізації бюджету.

Конституцією України, а саме статтею 95 установлено, що «Бюджетна система держави будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами» [1]. Ця норма визначила засади розподілу та закріплення бюджетних повноважень за органами державної влади та місцевого самоврядування. Згідно статті 2 БКУ «Бюджети місцевого самоврядування – бюджети сільських, селищних, міських територіальних громад, а також бюджети районів у містах (у разі утворення районних у місті рад)» [2]. Повноваження органів місцевого самоврядування з питань бюджету визначаються чинним Бюджетним кодексом України, щорічними законами про Державний бюджет, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» й іншими нормативно-правовими актами, а також рішеннями місцевих рад.

Важливим поняттям у сфері бюджету є бюджетна політика, що визначається як сукупність державних заходів, які спрямовані на збільшення надходжень до державного бюджету, посилення соціальної направленості його видатків, а також забезпечення макроекономічної стабілізації [3]. Бюджетна політика буває державна та місцева, на якій більш детально й зупинимось. Бюджетна політика на місцевому рівні – це офіційно визначені органом місцевого самоврядування цілі та напрямки розвитку бюджетних відносин і методи їх реалізації [3]. Водночас, місцеву бюджетну політику можна поділити на регіональну (розвиток області, району) та політику конкретного органу місцевого самоврядування.

Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування реалізуються щодо загальнодержавного бюджету, власне, місцевого бюджету та бюджетів нижчого рівня [4]. До таких повноважень належать:

1. Право органів місцевого самоврядування на отримання необхідних коштів для здійснення ними окремих (делегованих) повноважень органів виконавчої влади.
2. Право органів місцевого самоврядування на отримання дотацій і субвенцій з Державного бюджету України та бюджетів вищого рівня. Так, відповідно до статті 97 БКУ «У Державному бюджеті України можуть передбачатися такі трансферти місцевим бюджетам:
 - базова дотація;
 - субвенції на здійснення державних програм соціального захисту;
 - додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, установлених державою;
 - додаткова дотація на здійснення переданих із державного бюджету видатків з утримання закладів освіти й охорони здоров'я;
 - субвенція на виконання інвестиційних проєктів;
 - освітня субвенція, зокрема субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами;
 - субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, що проживає на території зони спостереження;
 - субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах;
 - інші додаткові дотації й інші субвенції».
3. Право органів місцевого самоврядування отримувати компенсацію з Держбюджету України у випадках

незабезпечення державою попередньо їх витрат на виконання рішень державних органів.

4. Право органів місцевого самоврядування виконувати рішення органів виконавчої влади, які призводять до додаткових видатків, тільки в межах переданих їм ресурсів [5].
5. Затвердження місцевого бюджету та процедура внесення змін до нього, а також затвердження звіту щодо виконання (представницькі органи місцевого самоврядування – ради).
6. Складання проєкту місцевого бюджету, подальше подання на затвердження відповідною радою, забезпечення його виконання, а також здійснення фінансування видатків із місцевого бюджету в установленому порядку (виконавчі органи місцевих рад).
7. Попередній розгляд проєкту бюджету та звіту щодо його виконання (комісії місцевих рад).
8. Підготовка розпорядником бюджетних коштів до розгляду радою місцевого бюджету (голова відповідної місцевої ради) [5].

Бюджетна децентралізація – це розподіл видаткових повноважень і джерел фінансування між рівнями влади [6]. Сам процес децентралізації як такої в Україні розпочався у 2014 році зі схваленням Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, відповідних Законів України, як-от: «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад» і змін до Бюджетного та Податкового кодексів у контексті фінансової децентралізації [7–9]. Запуск процесів децентралізації розпочався через наслідки політики тотальної централізації влади в Україні, що викликало такі проблеми:

- значну залежність усіх територій від єдиного центру;
 - низький рівень їхньої інвестиційної привабливості;
 - слабкі громади з точки зору інфраструктури, фінансів і кадрів;
 - поступова деградація сільської місцевості;
 - достатньо складна демографічна ситуація;
 - низький рівень довіри до влади, зокрема через високий рівень корупції;
 - низька якість і швидкість надання публічних послуг;
 - неефективність у прийнятті управлінських рішень.
- Покликана на усунення зазначених проблем, децентралізація має такі переваги:
- час і місце прийняття рішення здебільшого відповідають очікуванням громадськості;
 - реалізація прийнятого рішення відбувається із залученням суб'єкта прийняття рішення чи під його відповідальність, тобто час і місце прийняття рішення відповідають часу та місцю його безпосередньої реалізації;
 - спрощення процедури прийняття рішення за рахунок оптимізації структури управління;
 - відкритість і прозорість на всіх етапах прийняття рішення та процесу його реалізації, та як наслідок підвищення ефективності адміністративної діяльності, виявлення можливих помилок;
 - скорочення часу надходження інформації з рівня прийняття рішення на рівень виконавця та навпаки;
 - підвищення рівня свідомості та відповідальності за прийняті рішення та здійснені заходи;
 - використання інноваційного потенціалу під час прийняття владних рішень;
 - мінімізація бюрократизму;
 - зосередження керівної ланки на справах стратегічного значення за рахунок звільнення від поточних справ;
 - гнучкість процесу виконання відповідних функцій, що дозволяє швидше адаптуватися до зовнішніх або внутрішніх змін;
 - зростання ініціативності працівників нижчої ланки, їхньої мотивації, тобто найефективніше використання людського потенціалу;

– об'єктивне оцінювання результату прийнятого та реалізованого рішення, що вможлиблює пошук шляхів щодо його покращення, вдосконалення чи виправлення;

– територіальна децентралізація має за мету максимальну наближеність до споживача публічних послуг.

Хоча не обійшлося і без недоліків, зокрема серед них є ризики автономізації цілей, виокремлення часткових цілей, які можуть їм суперечити, ризики реалізації одиничних амбіцій, можливе порушення монолітності державної політики, дезінтеграція діяльності публічної адміністрації щодо надання публічних послуг і прийняття управлінських рішень, зростання ризиків із впливу неналежної кваліфікації посадовців на прийняття рішень.

Щодо саме бюджетної децентралізації, то із внесенням змін до Бюджетного та Податкового кодексів місцеве самоврядування отримало більше фінансових ресурсів для підвищення власної економічної спроможності. Так, об'єднані територіальні громади (ОТГ) отримали необхідні повноваження та кошти, які мають міста обласного значення, як-от: зарахування до місцевих бюджетів ОТГ 60 % податку на доходи фізичних осіб, ОТГ мають прями міжбюджетні відносини із загальнодержавним бюджетом (до реформи їх мали лише обласні та районні бюджети, а також бюджети міст обласного значення), для виконання делегованих державою повноважень їм надаються відповідні трансферти [10]. Водночас, законодавчі зміни надали право органам місцевого самоврядування планувати та затверджувати власні бюджети незалежно від дати прийняття закону про Державний бюджет України [11].

Але постала певна проблема, оскільки не всі територіальні громади чи регіони здатні себе забезпечувати. Десь коштів вистачає, а десь треба більше. Тому для цього

було запроваджено нову систему вирівнювання за рахунок загальнодержавних податків (податку на прибуток і ПДФО). Якщо в минулому всі надходження до місцевих бюджетів поповнювали єдину державну казну, звідки потім рівномірно розподілялися між усіма різними регіонами, то зараз вилучається тільки 50 % від надходів, які вдалось отримати з місцевого бюджету [12].

На сьогодні основою правового регулювання бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування є Бюджетний кодекс України, щорічні закони про Державний бюджет України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» й інші закони, а також рішення та локальні акти місцевих рад. Органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями у сфері бюджету: складання проекту місцевого бюджету та подання на затвердження відповідної ради, власне, його затвердження, внесення змін до нього, забезпечення виконання бюджету за рахунок фінансування витратків в установленому порядку, а також затвердження звіту щодо виконання тощо.

Бюджетна децентралізація розпочалася 2014 року із прийняттям змін до Бюджетного та Податкового кодексів щодо фінансової децентралізації. Вона стала важливим кроком для досягнення економічної ефективності через перерозподіл повноважень на користь регіонів і місцевої влади.

Введення бюджетної децентралізації призвело до покращення економічної ефективності, а саме: місцеве самоврядування отримало більше коштів для підвищення економічної спроможності, об'єднані громади набули обсяг повноважень, які мають міста обласного значення, місцеві бюджети можуть плануватися й ухвалюватися без прив'язки до дати прийняття Державного бюджету України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 01.01.2020 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.
2. Бюджетний кодекс України від 01.04.2023 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50–51. ст. 572.
3. Бюджетна система : навчальний посібник. Друге видання, перероблене і доповнене / І. Л. Шевчук, В. О. Черепанова, Т. О. Ставерська. Харків : Видавець Іванченко І. С., 2015. 284 с.
4. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування. Держава для суспільства. URL: <https://www.govfor.com> (дата звернення: 25.04.2023).
5. Дем'яненко Т. Правове регулювання бюджетних повноважень як категорії фінансової діяльності органів місцевого самоврядування України. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 10. С. 203–207.
6. Кравцова Я. В. Бюджетна децентралізація та її вплив на фінансове забезпечення територіальних громад. Місцеве самоврядування в Україні : теорія та практика : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (11 грудня 2019 року) / за заг. ред. Т. М. Лозинської, О. В. Дорофєєва. Полтава : ПДАА, 2019. 204 с. С. 165–169.
7. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» від 26.11.2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 1. ст. 11.
8. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 01.01.2017 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 12. ст. 76.
9. Закон «України Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 01.01.2022 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 7–8, № 9. ст. 55.
10. Місцеві фінанси : підручник / за ред. д.е.н., проф. О. П. Кириленко. 2-ге вид., доп. і перероб. Тернопіль : Економічна думка ТНЕУ, 2014. 448 с.
11. Реформа децентралізації. Урядовий портал Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua> (дата звернення: 25.04.2023).
12. Фінансова децентралізація, або що робити з грошима. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua> (дата звернення: 25.04.2023).