

Ю. О. Легеза, доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільного, господарського
та екологічного права,
Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»
ORCID: 0000-0002-4896-3178

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПОДАТКІВ ТА ЗБОРІВ ЯК ГАРАНТІЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Метою наукової статті визначено дослідження децентралізації податків та зборів як гарантія соціально-економічного розвитку територіальної громади. З'ясовано, що виконання функцій, покладених на органи місцевого самоврядування є неможливим без акумуляції належного обсягу публічних фінансових ресурсів, що формують місцеві бюджети. Підкреслено, що місцеві бюджети є тією нормативною формою, що здатна відобразити функціональні напрями розподілу й перерозподілу публічних фінансових ресурсів на відповідній території, що очевидно впливає на забезпечення якості життя територіальної громади, соціально-економічному розвитку регіону, його інфраструктури, а також позначається на рівні дотримання стандартів надання соціальних, адміністративних, житлово-комунальних та інших видів публічних послуг населенню. Наголошено, що реалізація реформи децентралізації суттєво вплинула на рівень та стан розвитку органів місцевого самоврядування в Україні. Акцентовано, що запровадження більш ефективних форм для базису утворення органів місцевого самоврядування, що базуються на функціонуванні об'єднаних територіальних громад, які утворюються шляхом об'єднання розрізаних сіл, селищ чи навіть міст через їх укрупнення, дозволяє створити більш ефективний економічний базис для задоволення потреб населення. У роботі зроблено висновок, що до системи принципів формування дохідної частини місцевих бюджетів необхідно віднести такі принципи, як: принцип забезпечення потреб громади; принцип достатності; принцип сталості та обґрунтованості доходів бюджетів; принцип оптимальності надходжень; принцип територіальності. На підставі аналізу конструктивних авторських розробок зроблено висновок про складність проблематики фінансово-правового регулювання накопичення публічних фінансових ресурсів в умовах необхідності забезпечення достатності дохідної частини місцевих бюджетів та реалізації завдань із створення умов для розвитку майнової спроможності територіальних громад. Акцентовано, що принципи формування місцевих бюджетів мають корелюватися із х принципами національної бюджетної системи як ціле та його частина.

Ключові слова: децентралізація, фінансова спроможність, нормативно-правове регулювання, податок, податкова реформа, публічні потреби, регіональна політика, територіальна громада, фінансово-правове регулювання.

Yu. O. Leheza. Decentralization of taxes and fees as a guarantee of the socio-economic development of the territorial community

The purpose of the scientific article is to study the decentralization of taxes and fees as a guarantee of socio-economic development of the territorial community. It was found that the performance of the functions assigned to local self-government bodies is impossible without the accumulation of the appropriate amount of public financial resources that form local budgets. It is emphasized that local budgets are the normative form that can reflect the functional directions of distribution and redistribution of public financial resources in the relevant territory, which obviously affects the quality of life of the territorial community, the socio-economic development of the region, its infrastructure, and also affects the level of compliance standards of providing social, administrative, housing and communal services and other types of public services to the population. It was emphasized that the implementation of the decentralization reform had a significant impact on the level and state of development of local self-government bodies in Ukraine. It was emphasized that the introduction of more effective forms for the basis of the formation of local self-government bodies, based on the functioning of united territorial communities, which are formed by uniting separate villages, towns or even cities through their consolidation, allows to create a more effective economic basis for meeting needs people. The work concluded that the system of principles for the formation of the revenue part of local budgets should include such principles as: the principle of providing for the needs of the community; principle of sufficiency; the principle of sustainability and reasonableness of budget revenues; the principle of optimality of income; principle of territoriality. On the basis of the analysis of constructive author's developments, a conclusion is made about the complexity of the problem of financial and legal regulation of the accumulation of public financial resources in the conditions of the need to ensure the sufficiency of the revenue part of local budgets and the implementation of tasks to create conditions for the development of the property capacity of territorial communities. It is emphasized that the principles of formation of local budgets should be correlated with the principles of the national budget system as a whole and part of it.

Key words: decentralization, financial capacity, normative and legal regulation, tax, tax reform, public needs, regional policy, territorial community, financial and legal regulation.

Постановка проблеми. Реалізація реформи децентралізації суттєво вплинула на рівень та стан розвитку органів місцевого самоврядування в Україні.

Із моменту започаткування реформи, що було активізовано із встановленням нормативної можливості створення об'єднаної територіальної громади у 2014 році, реалізується у формі перегляду структури та системи органів місцевого самоврядування.

Запровадження більш ефективних форм для базису утворення органів місцевого самоврядування, що базуються на функціонуванні об'єднаних територіальних громад, які утворюються шляхом об'єднання розрізаних сіл, селищ чи навіть міст через їх укрупнення, дозволяє створити більш ефективний економічний базис для задоволення потреб населення.

Однак питання ефективності формування публічних фінансових ресурсів місцевих бюджетів територіальних громад і досі не є належним чином вирішеним і потребує звернення додаткової дослідницької уваги до нього.

Стан наукової розробки проблеми. Питання децентралізації влади та забезпечення ефективності органів місцевого самоврядування досліджувалось у публікаціях ряду вчених різних часів, де варто виділити праці таких науковців, як досліджувалися у роботах таких науковців, як: О.Ф. Андрійко, Л. К. Воронина, Н. В. Воротіна, Л.В. Горбайчук, М.П. Кучерявенко, Т.О. Коломоєць, Ю.О. Легеза, В.П. Мельник, Н.В. Мішина, О. А. Музика-Стефанчук, В. П. Нагребельний та інші. Варто виокремити ряд дисертаційних монографічних наукових праць, присвячених проблемі ефективності формування місцевих бюджетів. У дисертації М. В. Вікторчук на тему «Адміністративно-правове регулювання місцевих податків і зборів в Україні в умовах євроінтеграції» (2016 р.) досліджено системи місцевих податків та зборів [1]; у дисертації Л.В. Горбайчук на тему «Правові засади забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади» (2022 р.) зроблено наголос на застосування процедури міжбюджетних трансфертів [2]; у дисертації О. П. Полякова на тему на тему «Правове регулювання місцевого оподаткування в Україні в умовах фінансової децентралізації» (2022 р.) вироблено авторський підхід до ідеї сталості принципів децентралізації [3] та ін.. Не зважаючи на наявні зазначені публікації неможливим є висновок про абсолютний рівень вивчення такої проблематики, що вимагає звернення уваги до аналізу формування публічних місцевих фінансів в умовах децентралізації влади, встановлення системи принципів таких дій, в цілому, і зокрема, із питань досягнення майнової та фінансової самостійності громад.

Метою наукової статті визначено обґрунтування забезпечення формування фінансово спроможної територіальної громади в умовах децентралізації податків та зборів.

Виклад основного матеріалу. Визначення принципів децентралізації влади пов'язується із ухваленням Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [4].

Європейська хартія була ратифікована Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР [5], що є позначенням визнання її складовою національної системи права та встановлення її загальнообов'язкової дії на території України.

Питання децентралізації влади та створення фінансово спроможної держави розглядається Н.В. Мішиною із позицій необхідності дотримання європейських підходів до врегулювання потреб територіальних громад [6; 7].

Загальноновизнаними є підходи до розуміння категорії «принципи» як певних ідей, концептуальних засад, що встановлюються зміст нормативно-правового регулювання та розуміються як певний імператив розвитку суспільних правовідносин. Є.Ю. Кузькін розглядає принципи місцевих бюджетів як певної сукупності засадничих положень, закономірностей, що має забезпечити належний та якісний рівень функціонування територіальних громад [8, с. 80].

Виходячи із зазначених міркувань, необхідно зробити висновок, що головним принципом формування дохідної частини місцевих бюджетів, має визнаватися принципи самостійності та майнової відокремленості.

Варто зазначити, що побудова принципів формування дохідної частини місцевих бюджетів закріплюється у Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, і має бути відображена у національній правовій системі. Так, відповідно до ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування [4] встановлюються такі принципи, як:

1) Принцип забезпечення власних надходжень до бюджетів органів місцевого самоврядування, що має бути адекватним та відповідним потребам, і базуватися на режимі вільного розпорядження в межах своїх повноважень;

2) Встановлення розміру та обсягу фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має корелюватися із системою власних та делегованих повноважень, що визначаються конституційними та законодавчими актами;

3) Принцип достатності надходжень від справляння місцевих податків та зборів, що має покривати більшу частину витрат місцевих бюджетів;

4) Принцип диверсифікації та гнучкості фінансової та бюджетної системи, які повинні належним чином реагувати на наявні суспільні потреби та інтереси, і забезпечувати здатність їх задовольнити;

5) Принцип вирівнювання місцевих бюджетів за рахунок наявності системи міжбюджетних трансфертів, що мають реагувати на наявну нерівномірність надходжень від справляння місцевих та загальнонаціональних платежів та податків, зокрема, пов'язаною із складною оборонною ситуацією, надзвичайними екологічними ситуаціями, що є базовим для розбудови держави, і полягає у встановленні принципів її цілісності;

6) Принцип дотаційності місцевих бюджетів, у разі наявності виконання потреб фінансування не конкретних цільових проєктів, обумовлених потребами часу;

7) Принцип сприятливості інвестування до національного економічного ринку на умовах встановлених актами внутрішньо національних правових систем [4].

Звернення дослідників до проблематики визначення змісту системи принципів формування місцевих бюджетів призводить до формування авторських концептів із відповідної проблематики.

Ряд дослідників виділяють такі принципи формування місцевих бюджетів, як:

1) принцип забезпечення достатності ресурсів, що розуміється як принцип створення умов для забезпечення потреб територіальної громади;

2) принцип обмеженості ресурсів території, що розуміється як базис для функціонування системи міжбюджетних трансфертів та дотацій;

3) принцип інфраструктурної цілісності, що розуміється як створення базису для комплексного фінансово-правового регулювання відносин місцевого самоврядування [9, с. 67-74].

М.І. Кульчицький в межах економіко-правових досліджень виокремлює такі принципи формування дохідної частини місцевих бюджетів як ототожнює з принципами організації системи доходів органів місцевого самоврядування. До зазначених принципів автор відносить:

1) принцип забезпечення потреб громади, що розуміється як принцип достатності;

2) принцип сталості та обґрунтованості доходів бюджетів, що має впливати на реалізацію процедури внесення змін до національної податкової системи;

3) принцип оптимальності надходжень, що вимагає застосування методів моніторингу та планування економічного прогнозування та розвитку різних стадій [10, с. 345-350].

Формування дохідної частини місцевих бюджетів має розумітися через впровадження принципу територіальності розташування об'єктів оподаткування, що дозволяє вчепити обґрунтувати доцільність віднесення екологічного податку до місцевих податків [11].

У наукових працях О.А. Вінницької [12, с. 139–142] визначено, що базисом для визначення принципів формування місцевих бюджетів мають бути такі основоположні засади, як:

– принцип єдності доходів, що формують місцеві та державний бюджети;

– принцип обґрунтованості та об'єктивності встановлення доходів державного та місцевих бюджетів, що має враховувати показники соціально-економічного розвитку території;

– принцип самостійності та достатності, що відображується у впровадженні процедур диспозитивного розгляду органом місцевого самоврядування доходів та видатків місцевих бюджетів;

– принцип співмірності та збалансованості, що вимагає застосування підходів рівності витрат відповідних бюджетів з урахуванням встановленого граничного дефіциту бюджету та вжитих заходів щодо його покриття;

– принцип гласності та прозорості, реалізації яких є базисом для виконання функцій громадського контролю на місцях, в тому числі шляхом створення доступу до публічної фінансової інформації.

Висновок. Таким чином, до системи принципів формування дохідної частини місцевих бюджетів необхідно віднести такі принципи, як: принцип забезпечення потреб громади; принцип достатності; принцип сталості та обґрунтованості доходів бюджетів; принцип оптимальності надходжень; принцип територіальності.

Зазначені конструктивні авторські розробки є свідченням складності проблематики фінансово-правового регулювання накопичення публічних фінансових ресурсів в умовах необхідності забезпечення достатності дохідної частини місцевих бюджетів та реалізації завдань із створення умов для розвитку майнової спроможності територіальних громад. При цьому необхідно акцентування, що принципи формування місцевих бюджетів мають корелюватися із принципами національної бюджетної системи як ціле та його частина.

Відповідно до європейських стандартів відображення бюджетних правовідносин обстоюються такі принципи формування доходів територіальної громади, як принципи повноти та достатності, що встановлюють зміст доходів та видатків; принцип ясності та прозорості джерел надходжень до бюджетів місцевого рівня; принцип комплексності та прогнозованості оцінки доходності бюджетів; принцип розумності строків, що вимагає дотримання часових періодів щодо ухвалення бюджету.

Список використаних джерел:

1. Вікторчук М. В. Адміністративно-правове регулювання місцевих податків і зборів в Україні в умовах євроінтеграції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внут. справ. Харків. 2016. 219 с.

2. Горбайчук Л. В. Правові засади забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади: дисертація на здобуття ступеня доктора філософії (PhD) за спеціальністю 081 – «Право» (08 – Право). Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022. 251 с.

3. Поляков О. П. Правове регулювання місцевого оподаткування в Україні в умовах фінансової децентралізації: дис. ... доктора філософії : 081 / Держ. подат. ун-т. Ірпінь. 2022. 209 с.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. (дата оновлення: 16.11.2009 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
5. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 38. Ст. 249
6. Mishyna N. V. Role of local and regional authorities in the implementation of ECtHR judgments: bibliographical review. *Юридичний вісник*. 2023. № 3. С. 146-151.
7. Mishyna N. European court of human rights' judgements implementation by local and regional authorities: relevant publications on the topic. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2023. Т. 33. С. 52-57.
8. Кузькін Є. Ю. Теоретико-методологічне забезпечення розширення фіскального простору місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації: дис... д-ра екон. наук: 08.00.08. Харків, 2019. 647 с.
9. Щербетун І. С. Модель місцевого самоврядування: поняття, взаємозв'язок з концепцією та системою місцевого самоврядування. *Правничий часопис Донецького університету*. 2013. № 1. С. 67–74
10. Кульчицький М. І. Міжбюджетні відносини в економічній системі України: дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.08. Львів, 2016. 475 с.
11. Leheza Yu.O. Public environmental funds as a source of the formation of local budgets of Ukraine. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №7. С.522-524
12. Вінницька О. А. Вплив міжбюджетних трансфертів на дохідну частину місцевих бюджетів. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 14. Ч. 1. С. 139–142