



## ГРОШІ, ФІНАНСИ І КРЕДИТ

**Віктор Петрович СИНЧАК,**

доктор економічних наук, професор,  
завідувач кафедри менеджменту, фінансів,  
банківської справи та страхування  
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова,  
[synchak@ukr.net](mailto:synchak@ukr.net)

УДК 332.122.54:336.143

### УЧАСТЬ СТАРОСТИ В БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

*Визначено адміністративну децентралізацію важливим напрямом реформування органів місцевого самоврядування. Підкреслено зростання фінансової автономії бюджетів місцевого самоврядування. Наголошено на отриманні бюджетами місцевого самоврядування додаткових надходжень від перерозподілу фінансових ресурсів. Простежено послідовність прийняття нормативно-правових актів для забезпечення процесів децентралізації в Україні. Показано нову інституцію в органах місцевого самоврядування в особі старости. Узагальнено наукові підходи до історичного походження посади старости. Наголошено на історичному минулому посади старости в органах місцевого самоврядування. Узагальнено історичний досвід реалізації фіскальних повноважень старости. Наведено історичну ієрархію в повноваженнях старости. Показано історичну роль старости в нагляді за справлянням податків і зборів. Розкрито зміст поняття «війт» і аргументована його роль в організації справляння податків і зборів. Виокремлено основні повноваження старости за вітчизняним законодавством. Доведено наявність бюджетних повноважень у роботі старости. Обґрунтовано участь старости у бюджетному процесі. Установлено відсутність законодавчих підстав у старости*



*для участі у розробці проекту місцевого бюджету при плануванні доходів. Визначено недоцільним законодавче відсторонення старости від формування дохідної частини при підготовці проекту місцевого бюджету. Аргументована доцільність повноцінної участі старости в бюджетному процесі. Наголошено на важливості взаємодії між старостою та фінансовими службами в умовах формування доходів місцевих бюджетів. Показано переваги взаємодії старости з фінансовими службами при залученні платників до сплати податків і зборів. Підкреслено необхідність здійснення взаємодії на рівні усіх служб органів місцевого самоврядування щодо мобілізації доходів місцевих бюджетів. Наголошено на необхідності дотримання балансу інтересів старости між наповненням дохідної частини місцевого бюджету та фінансуванням бюджетних програм. Розмежовано підходи до подальшої доцільності централізації податкового контролю та запровадження децентралізації фіскальної співпраці з контролюючими органами на рівні територіальних громад. Запропоновано зміни до чинного законодавства щодо розширення бюджетних повноважень старости та обґрунтовано їх переваги.*

**Ключові слова:** теорія децентралізації, адміністративна децентралізація, фінансова децентралізація, бюджетна децентралізація, децентралізація видаткових повноважень, об'єднана територіальна громада, староста об'єднаної територіальної громади, старостинський округ, бюджетні повноваження старости, бюджетний процес, стадії бюджетного процесу, фінансові ресурси, місцевий бюджет, бюджет місцевого самоврядування, фінансування програм, загальність оподаткування, прозорість бюджетного процесу, відповідальність за виконання бюджету, компетентність у бюджетному процесі.

Із проведенням в Україні реформування територіальної організації влади та органів місцевого самоврядування (ОМС) активізувались процеси об'єднання та приєднання територіальних громад з одночасним уведенням в їх структурі інституції старости. У цих умовах актуалізуються питання формування власних доходів місцевих бюджетів, виконання яких є вагомою фінансовою передумовою реалізації завдань із задоволення колективних потреб громад, зокрема і в фінансуванні програм на відповідних старостинських округах.

Для підвищення рівня фінансової спроможності ОМС важливе місце в об'єднано-приєднано-чому процесі відводиться фінансовій децентралізації, з проведенням якої територіальні громади внаслідок перерозподілу фінансових ресурсів отримали додаткові надходження до бюджетів місцевого самоврядування. Відтак з проведенням перерозподілу владних повноважень (право на керування), завдячуючи адміністративній децентралізації, одночасно відбувся перерозподіл відповідальності за використання фінансових ресурсів між рівнями пу-



блічного управління, завдяки бюджетній децентралізації. Це дозволило органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам, зокрема старостам із уведенням такої інституції набути додаткових повноважень, у тому числі і бюджетних.

Проте в чинному законодавстві спостерігається неоднозначний підхід до повноважень старости стосовно його участі в бюджетному процесі, зокрема лише під час планування видаткової частини місцевого бюджету. Це породжує споживацький інтерес до бюджетних коштів і не стимулює об'єднані територіальні громади (ОТГ) в особі їх посадових осіб, як, власне, і старосту, до збільшення обсягів фінансових ресурсів у місцевих бюджетах за рахунок власних доходів, зокрема податкових, що є науково-практичною проблемою, яка потребує її поглибленого дослідження та розв'язання з погляду теорії децентралізації.

Відразу слід зазначити, що питання бюджетних повноважень старости, враховуючи їх нетривалий період введення, як, власне, і такої посади, є малодослідженими. Проте, у зв'язку з поширенням процесів реформування органів місцевого самоврядування, означена проблема набуває особливої гостроти в умовах адміністративної децентралізації, якій сприяла поява організаційно-правових підстав з прийняттям Закону України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII «Про співробітництво територіальних громад» (Закон № 1508) [1] і Закону України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (Закон № 157) [2].

Не винятком, з погляду адміністративної децентралізації, стали і зміни, які внесені Законом України від 9 лютого 2017 р. № 1848-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» (Закон № 1848) [3] до Закону України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (Закон № 280/97) [4], адже з їх прийняттям у структурі ОМС з'являється нова інституція місцевого самоврядування в особі старости, для якого законодавчо встановлено властиві цій посаді повноваження. Причому саме поняття старости, як слушно зауважує А. В. Андрушко [5, с. 180], «... не є випадковим, а таким, що спирається на історію та має глибокий внутрішній зміст».

Додатково потрібно наголосити, що наступні зміни, які вносились до вітчизняного законодавства, зокрема до Бюджетного кодексу України (БК України) [6] та Податкового кодексу України (ПК України) [7] закріплювали за місцевими бюджетами належні їм нині доходи, а також визначали окремі напрями фінансування видатків. Завдячуючи законодавчим змінам, ОМС отримали можливість формувати місцеві бюджети на стабільних дохідних джерелах, набули права самостійно встановлювати терміни їх прийняття у межах граничного строку (не пізніше 25 грудня перед плановим роком) без узгодження з термінами затвердження державного бюджету.

Відтак децентралізація як глобальне явище та одна з важливих реформ, започаткована у 2014 році, сприяла утвердженню в суспіль-



стві думки про те, що головними її перевагами є «істотне збільшення надходжень до місцевих бюджетів» [8, с. 30], «збільшення об'єднаним громадам частини національних податків і можливість отримання державних фінансів для реалізації соціальних функцій» [9, с. 4], із чим, з погляду бюджетного законодавства та бюджетної практики, необхідно погодитись.

Проте, завдяки зазначеному перерозподілу владних повноважень і фінансових ресурсів для задоволення суспільних потреб, у науковій літературі та вітчизняній практиці напередодні реформування ОМС широкого вжитку набуває словосполучення «децентралізація видаткових повноважень» [10, с. 69]. Звідси стає зрозуміло, що важливою перевагою бюджетної децентралізації стало збільшення фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Наголошуємо саме у частині видаткових повноважень, що має принципове значення з погляду нашого дослідження.

Проте з уведенням інституції старости в органах місцевого самоврядування та законодавчого закріплення за цією посадою бюджетних повноважень, зокрема із підготовки проекту місцевого бюджету лише в частині фінансування програм, не сприяє його участі у плануванні доходів, що утворюються на території відповідного старостинського округу. Це применшує роль старости як посадової особи ОМС у виконанні бюджету місцевого самоврядування за доходами, не сприяє залученню до сплати податків і зборів за участю цієї інституції у співпраці з контролюючими органами усіх осіб, які здійснюють діяльність на старостинському окрузі, порушує прозорість бюджетного процесу на рівні ОМС і не спонукає старосту до підвищення фахового рівня та самовдосконалення в умовах мінливості бюджетного процесу.

*Мета статті* полягає в теоретичному обґрунтуванні підходів із удосконалення мобілізації податкових надходжень до бюджетів місцевого самоврядування на рівні об'єднаних територіальних громад в умовах проведення бюджетної децентралізації та розробленні науково-практичних рекомендацій стосовно повноцінної участі старости в бюджетному процесі.

З історичних джерел відомо, що в епоху пізнього Середньовіччя та Ранньомодерного періоду на теренах України посаду старости (*лат.* — *capitaneus*) отримували ставленики короля (гродові старости («наявність у головному місті повіту гроду та однойменного суду»), негродові старости (відсутність «гродського суду»), генеральні старости (мали «особливий статус»)), які на визначеній території («обшарі») через відповідне управління здійснювали, крім загального нагляду, «контроль над збором податків» [11, с. 52]. **Територія, на яку розповсюджувалась влада старости в ті часи, була достатньо великою («повіт», «ста-ра волость», тощо).**

Зазначимо, що нами не ставиться завдання порівняти вказані території із старостинським округом, на якому за Законом № 280/97–ВР [4] розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), інтереси жителів яких представляє староста. Тут лише робиться спро-



ба показати історичне походження цієї посади та акцентується увага на її фіскальних повноваженнях у ті далекі часи, що важливо для порівняльного аналізу колишньої практики та чинного вітчизняного законодавства.

Як відомо, за законодавством України староста наділений відповідними повноваженнями, хоча окремі з них потребують уточнення, на чому зупинимось більш предметно. Їх перелік наведено у 13 підпунктах ст. 54<sup>1</sup> Закону № 280/97-ВР, серед яких і бюджетні повноваження. Так, у підп. 6 п. 1 ст. 54<sup>1</sup> Закону № 280/97-ВР, зазначено, що староста *«бере участь у підготовці проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу»* [4].

Зазначена редакція підпункту законодавства дає нам підстави відносити таку участь старости у підготовці проекту місцевого бюджету до його бюджетних повноважень. Під бюджетними повноваженнями будемо розуміти «права та обов'язки органів державної влади у галузі бюджетної діяльності, що визначаються Бюджетним кодексом України, щорічними законами про Державний бюджет, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами, рішеннями місцевих рад та локальними актами» [12]. Із наведених вище положень законодавства та змісту зазначеного визначення, очевидно, що діяльність старости, яка регулюється Законом № 280/97-ВР [4], підпадає під бюджетні повноваження для цієї посадової особи.

З класифікаційної ознаки важливо, що староста, як прописано у п. 5 ст. 14<sup>1</sup> Закону № 280/97-ВР [4], є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою. Відповідно до Закону України від 7 червня 2001 р. № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування» (Закон № 2493-III) [13] посади в органах місцевого самоврядування поділяються на три основні категорії (рис. 1). За цим же законом, посадовою особою місцевого самоврядування вважається особа, яка, по-перше, «працює в органах місцевого самоврядування»; по-друге, «має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій»; і, по-третє, «отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету» [7]. Очевидно, що практична діяльність старости повністю узгоджується з зазначеними вимогами.



**Рис. 1. Категорії посад в органах місцевого самоврядування**

*Примітка.* Узагальнено за даними [13].

Відтак за наведеними вимогами законодавства староста належить до посадової особи місцевого самоврядування, до того ж виборної, як прописано у ст. 14<sup>1</sup> Закону № 280/97-ВР [4], а отже, наділений відповідними повноваженнями. Нагадаємо, що ст. 54<sup>1</sup> Закону № 280/97-ВР [4] їх визначено у 13 підпунктах зазначеної статті, серед яких, як обґрунтовано вище, передбачено і бюджетні повноваження. Тут лише зауважимо, що такі повноваження прописуються і в Положенні про старосту, яке затверджується (як власне і утворення старостинського округу) на пленарному засіданні ОТГ [4], заснованої відповідно до Закону № 157-VIII [2].

З наведеного аналізу виникає цілком імовірне запитання: що ж тоді спричинило односторонність у бюджетних повноваженнях старости, за яких він приймає участь у складанні проекту місцевого бюджету ОТГ лише в частині видатків? Вбачаємо в цьому декілька причин.

*Перша причина.* Вважаємо, що на початковому етапі проведення адміністративної децентралізації не було належним чином оцінено прикладний аспект бюджетної термінології, яка мала подальше застосування на практиці. Ідеться про бюджетну децентралізацію, яка, як зазначено вище, у науковій літературі набувала поширення у змісті словосполучення «децентралізація видаткових повноважень», що більше зорієнтована на споживацький інтерес. У цей час головний наголос ініціаторами реформи робився на закріпленні за місцевими бюджета-



ми додаткових джерел шляхом їх перерозподілу та затвердження бюджетним законодавством відповідних трансфертів. Тобто тут великих зусиль від органів місцевого самоврядування не вимагалось. Усе за них було зроблено центральними органами державного управління, а відтак, на нашу думку, спрацював ефект державного патерналізму.

*Друга причина.* Будь-яка реформа вимагає поступового входження у процес її реалізації. Можна припустити, що такий підхід сповідували й ініціатори адміністративної децентралізації, оскільки під час формулювання для старости бюджетних повноважень, зафіксованих у підп. 6 п. 1 ст. 54<sup>1</sup> Закону 280/97-ВР [4], їх автори були достатньо обережними, розуміючи наскільки складним є бюджетно-податкове законодавство, а отже, як унаслідок цього зросте навантаження на щойно утворену посадову особу органу місцевого самоврядування.

Потрібно зазначити, що навіть після чотирьохрічної давнини питання збільшення бюджетних повноважень старости стосовно його участі у складанні проекту місцевого бюджету ОТГ в частині доходів сприймається неоднозначно. Прихильники такої ідеї наголошують на необхідності збільшення бази оподаткування у перспективі, акцентуючи увагу на тіньовій економіці, яка за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України за 2018 рік сягнула 33 % офіційного ВВП. При цьому наголошується й на завданні бюджетної децентралізації та державницькій позиції, яку повинні займати старости під час формування місцевих бюджетів, розвитку бізнесу, і, власне, самої території старостинського округу.

Із зазначеною точкою зору не погоджується інша група практикуючих спеціалістів у сфері місцевого самоврядування, які вважають, що збільшувати перелік повноважень старости не доцільно. Основною причиною, як зазначила головний редактор журналів «Міське самоврядування» та «Радник старости» Яна Брусенцова під час проведення круглого столу [14], є і так його велике функціональне навантаження. Прихильники такого погляду посилаються на 13 підпунктів повноважень старости, визначених у п. 1 ст. 54<sup>1</sup> Закону № 280/97-ВР [4].

Однак, на нашу думку, такий підхід не можна вважати науково-обґрунтованим з точки зору теорії децентралізації та виправданим з практично-самоврядної позиції, адже староста має бути справжнім менеджером-управителем на старостинському окрузі зі здібностями господарника. До того ж, як зазначено вище, він належить до посадових осіб органів місцевого самоврядування та є членом виконавчого комітету, а відтак повинен прагнути до збільшення доходів місцевого бюджету як фінансової основи задоволення суспільних потреб мешканців територіальної громади. Для реалізації означених підходів він постійно відчуватиме потребу в самовдосконаленні та підвищенні свого фахового рівня.

Причому на практиці старості доводиться розв'язувати складні завдання, серед яких найбільш проблемними є бюджетні питання, як зазначили 89,2 % респондентів, з яких 78,4 % — старости територіальних громад і 21,6 % — голови ОТГ (табл. 1). Тому, вважаємо, що ро-



бота старости ОТГ повинна бути не однобічною, а повноцінною в бюджетному процесі.

Таблиця 1

**Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Які питання, на Вашу думку, є найбільш проблемними в роботі старости та потребують обговорення?»**

| Зміст проблемних питань   | Відповіді респондентів |       |
|---|------------------------|-------|
|   | Кількість              | %     |
| Надання старостами адміністративних послуг  | 29                     | 78,4  |
| Участь старости у формуванні місцевих бюджетів  | 33                     | 89,2  |
| Моніторинг у сфері соціального захисту та забезпечення  | 10                     | 27,0  |
| Здійснення моніторингу за станом об'єктів інфраструктури  | 15                     | 40,5  |
| Благоустрій, утримання, ремонт вулиць і доріг   | 19                     | 51,4  |
| Підготовка та проведення сходів сіл, зборів жителів села, створення вуличних комітетів                                | 18                     | 48,6  |
| Організація прийому громадян, розгляд їх заяв   | 21                     | 56,8  |
| Організація та забезпечення пожежної безпеки  | 9                      | 24,3  |
| Сприяння діяльності підприємств, установ та організацій комунальної та інших форм власності на території села, селища | 21                     | 56,8  |
| Сприяння діяльності закладам первинної медичної допомоги  | 11                     | 29,7  |
| Сприяння в забезпеченні автобусним сполученням  | 9                      | 24,3  |
| Сприяння в забезпеченні охорони громадського порядку  | 13                     | 35,1  |
| Налагодження міжмуніципального співробітництва  | 12                     | 32,4  |
| Вплив старости на прийняття рішень в ОТГ  | 1                      | 2,7   |
| Повноваження старости в реалізації програм розвитку   | 1                      | 2,7   |
| Всього респондентів, у т. ч.:   | 37                     | 100,0 |
| — старости територіальних громад  | 29                     | 78,4  |
| — голови ОТГ  | 8                      | 21,6  |

*Примітка.* Розраховано за матеріалами [14].

Окремі фахівці йдуть ще далі і навіть ставлять під сумнів участь старости в бюджетному процесі. Проте відповідно до п. 3 ст. 19 БК України [6] посадові особи, які мають бюджетні повноваження у частині управління бюджетними коштами, якраз і належать до учасни-



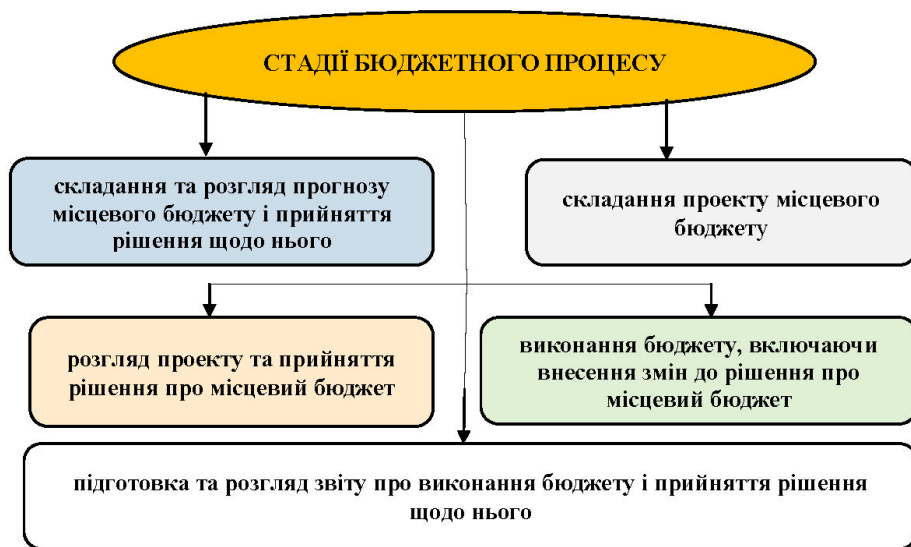


ків бюджетного процесу, як учасники бюджетних правовідносин. До учасників бюджетних правовідносин, за визначенням науковців юридичних наук у галузі фінансового права [15, с. 183], належать особи, які, по-перше, «беруть участь у розподіленні доходів та видатків між бюджетами», по-друге, «отримують з бюджету грошові кошти у формі фінансування», і, по-третє, «приймають безпосередню участь у будь-якій зі стадій бюджетного процесу як сторони правовідносин».

Для посилення цього положення звернемося до БК України. Так, відповідно до п. 10 ст. 2 БК України [6]: «Бюджетний процес — регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства».

Відповідно до підп. 1-5 п. 1 ст. 19 БК України [6] бюджетний процес на місцевому рівні складається із п'яти стадій (рис. 2).

Спробуємо здійснити проекцію розуміння категорії «участь» у бюджетному процесі на інституцію старости. Відповідно до Академічного тлумачного словника [16; 17; 18] під участю розуміють «виконання разом з ким-небудь якоїсь роботи, здійснення якоїсь справи; спільна дія, діяльність кого-, чого-небудь». У нашому випадку, як зазначено вище з посиланням на чинне законодавство, староста приймає безпосередню участь у підготовці проекту місцевого бюджету, хоча лише і в частині планування видатків. Проте така участь належить до першої стадії бюджетного процесу (див. рис. 2). Очевидним є і те, що окреслена діяльність старости відповідає першій і третій позиції вищенаведеного визначення учасника бюджетних правовідносин.



**Рис. 2. Стадії бюджетного процесу на місцевому рівні**

Примітка. Розроблено за даними [6].



Оскільки робота старости відноситься до однієї зі стадій бюджетного процесу та узгоджується з двома пунктами визначення учасника бюджетних правовідносин, то така особа, на нашу думку, має підстави вважатися його учасником. До того ж, під час формування місцевого бюджету староста завдяки бюджетним повноваженням впливає на розподіл бюджетних коштів, зокрема в частині фінансування програм, що реалізуються на території старостинського округу, а відтак управляє видатками бюджету ОТГ. Це з одного боку.

З іншого боку, слід зазначити, що наукова лексика «децентралізація видаткових повноважень», що, як зазначено вище, до цього часу вживалась лише в літературних джерелах, одержала практичний супровід. Тобто ми потурбувались про фінансове забезпечення старостинського округу, з чим потрібно погодитись, але разом із цим втілюємо в нову посадову особу ОМС споживацький інтерес у її роботі завдяки законодавчо затвердженим бюджетним повноваженням, адже відповідно до підп. 6 п. 1 ст. 54<sup>1</sup> Закону № 280/97-ВР [4] старости потрібно тільки взяти участь у перерозподілі бюджетних коштів «при підготовці проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм ...», залишаючись осторонь під час планування дохідної частини місцевого бюджету.

Гіпотетично допускаємо, що саме вказана норма вітчизняного законодавства дає підстави авторам окремих публікацій утверджувати в суспільстві хибну думку про бюджетні повноваження старости, який, як вони пишуть: «...вказує на те, скільки коштів має бути виділено в бюджеті на розвиток його села/селища» [19]. На нашу думку, бюджетні повноваження старости повинні бути ширшими і реалізовуватись через виконавчий комітет ОТГ, до якого він віднесений за посадою, але не завдяки «вказівкам» членам виконкому (бо він їх не має права давати за законодавством), а шляхом внесення пропозицій щодо підготовки проекту місцевого бюджету.

Причому старосту не доцільно законодавчо відсторонювати від формування дохідної частини при підготовці проекту місцевого бюджету, що має виконуватися і за рахунок джерел із їх походженням з відповідного старостинського округу. Тобто повинен дотримуватися баланс інтересів старости між наповненням дохідної частини місцевого бюджету та фінансуванням бюджетних програм, що реалізуються на території, на яку розповсюджуються його повноваження.

Тут лише зауважимо, що на українських землях в XV–XVIII ст. старости, як зазначено вище, мали право і на встановлення податків на відповідній сільській території. Причому процес оподаткування нерідко розпочинався завдяки інформації про наявність об'єктів оподаткування, яку старості надавав війт, який, за визначенням одних джерел, тлумачиться як «керівник місцевого (міського чи сільського) управління або самоврядування» [16]. З інших публікацій [5, с. 179] дізнаємося, що термін «староста» походить від слова «війт» і також асоціюється з керівником місцевого самоврядування. Однак у нашому випадку така розбіжність у тлумаченнях не має принципового значення,



оскільки є напрямом окремого дослідження, а тому зупинимося лише на фінансових аспектах і повноваженнях вказаних осіб, саме як представників місцевого самоврядування.

Звісно, у нинішній вітчизняній практиці повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема і об'єднаних територіальних громад щодо встановлення податків і зборів, чітко прописані у ст. 12 ПК України, з чим ми погоджуємося і підтримуємо. Тому в наведеному посиланні увагу зосередимо лише, по-перше, на взаємодії одного керівника місцевого самоврядування (війта) з іншим представником вищої влади (старостою) у питанні оподаткування, і, по-друге, на відповідальності цих осіб за повноту надходження податків і зборів до бюджетів з відповідної території. У сучасному розумінні та в нашому випадку — це із старостинського округу.

Тож на основі постійного діалогу з жителями населеного пункту, партнерства з податковою службою та бізнесом, що здійснює господарську діяльність на старостинському окрузі, староста повинен стати «атрактором порядку» [20, с. 55], який пристосовував би організаційні процеси з мобілізації податкових надходжень у місцевий бюджет ОТГ до зразкового упорядкування податкових відносин, які регулюються нормативно-правовими актами України та контролюються податковою службою держави, адже механізми оподаткування фізичних і юридичних осіб постійно функціонують у мінливому економічному середовищі, ураженому тіншовими схемами, які спричиняють рух фінансових ресурсів не до бюджетів, а у протилежний бік.

Тому мінімізувати тіншовий потік і розподілити його (з поступовим збільшенням у перспективі) до бюджетів місцевого самоврядування із старостинського округу можливо і завдяки старостам, які повинні набувати навичок лідерів — атракторів. Останні, окрім інших здібностей, на думку вітчизняних науковців [20, с. 58], з якою ми повністю погоджуємося, повинні бути наділені «вмінням ефективно розміщувати та використовувати фінансові ресурси територіальної громади». Тут лише доповнимо, що, окрім ефективного розміщення та використання фінансових ресурсів ОТГ, лідер — атрактор, в особі старости, повинен сприяти й ефективному їх залученню до місцевих бюджетів, збільшуючи їх дохідну частину, в тому числі за рахунок податкових надходжень.

Безумовно, для реалізації зазначеного напряму старостам необхідно знати порядок утворення податкових доходів місцевих бюджетів і розумітися на тому як організуються та реалізуються податкові відносини. Розпочати таку роботу, на нашу думку, старості доцільно із суб'єктів господарювання, які здійснюють господарську діяльність на старостинському окрузі та віднесені до списку платників податків, який постійно уточнюється, зокрема під час проведення звірки податкової служби з органами держреєстрації. Такий список доцільно мати і старості та уточнити його з вказаними органами і даними централізованих бухгалтерій та/або бухгалтерій чи відділів, які виконують функції фінансових служб в ОТГ.



Усе це дозволятиме старості оперувати достовірними даними щодо кількості платників податків і можливих змін у податкових надходженнях по старостинському окрузі завдяки залученню до сплати нових суб'єктів оподаткування під час планування доходів місцевого бюджету. Звісно, для виконання цих завдань необхідно створити законодавче підґрунтя, яким розширити бюджетні повноваження старости щодо його участі у складанні проекту місцевого бюджету не лише стосовно фінансування програм на відповідному старостинському окрузі, але і в частині доходів, що утворюються на такій території.

Зазначене питання має принципове значення, оскільки за чинного законодавства на рівні органу місцевого самоврядування і старостинського округу не розв'язано ту ж проблему, що тривалий час спостерігалася у міжбюджетних відносинах до проведення бюджетної децентралізації. Причому напередодні реалізації реформи органів місцевого самоврядування формування місцевого бюджету розпочиналось не з визначення податкових доходів, а з показників очікуваних дотацій. Така система не стимулювала органи місцевої влади до збільшення власних доходів, що формувалися або генерувалися на відповідній території. Подібне можливе і у випадку із чинними бюджетними повноваженнями старости, якщо він не братиме участі у підготовці проекту місцевого бюджету в частині формування дохідної частини та не буде зацікавлений у його наповненні за рахунок джерел, що утворюються на відповідному старостинському окрузі.

Слід пам'ятати і те, що основною рисою бюджетної децентралізації, поряд із розширенням видаткових повноважень є ще одна — це «зміцнення порівняної самостійності в оперуванні дохідними джерелами» [21, с. 78], яку виділяють вітчизняні дослідники. Однак, як нами обґрунтовано вище, на рівні органів місцевого самоврядування, зокрема з введенням лише часткових бюджетних повноважень для старости територіальної громади, така ознака реалізовуватиметься неповністю.

На підтвердження означеного, наведемо позиції авторів інших наукових публікацій, які наголошують, що об'єднані громади не акцентують свою увагу «... на підвищенні економічної активності (й, відповідно, рівні податкових доходів) ...» [22, с. 69]. Тому, на нашу думку, односторонній підхід до участі посадових осіб ОТГ у виконанні бюджетів місцевого самоврядування як, власне, і до місцевого економічного розвитку, повинен бути змінений, причому ще на початку проведення бюджетної децентралізації.

Відтак на рівні об'єднаних територіальних громад робота повинна спрямовуватись не лише на витрачання виділених фінансових ресурсів, унаслідок упровадження бюджетної децентралізації, але й на їх мобілізацію. Останнє можливо реалізувати за допомогою фахівців централізованих бухгалтерій (бухгалтерій) і фінансових відділів ОТГ, які наділені функціями фінансових служб. Важливо, щоб такі бухгалтерії та відділи, окрім установлених для них функцій, спрямовували свою роботу і на сприяння діяльності податкової служби в розширен-



ні бази оподаткування та залученні всіх платників до сплати податків і зборів, що зараховуються до місцевих бюджетів відповідно до БК України.

Зауважимо, що тут ідеться не про дублювання функцій контролюючих органів у сфері оподаткування, а необхідність розширення повноважень централізованих бухгалтерій (бухгалтерій) і фінансових служб ОМС як учасників бюджетного процесу, які б через співпрацю з податковою службою та державним реєстратором, старостами та платниками податків сприяли надходженню податкових доходів на відповідній території до місцевих бюджетів. Саме така співпраця, на нашу думку, узгоджуватиметься з фіскальною децентралізацією повноважень, бо самі завдання з реалізації податкової політики як, власне, і функція контролю за сплатою податків і зборів в унітарній державі, до якої належить Україна, є централізованими.

Наведене особливо важливе, оскільки односторонній підхід має своє продовження і в бюджетному процесі на старостинських округах, адже на практиці стало очевидним, що старосту як нову інституцію органів місцевого самоврядування законодавчо відсторонено від повноважень щодо участі у складанні проектів місцевих бюджетів територіальних громад під час формування їх дохідних частин. Важко навіть уявити наскільки доцільним з організаційного погляду і можливим є таке розмежування бюджетних повноважень не лише для старости, але і для будь-якої ланки державного бюджетного менеджменту.

Більше того, навіть сільський і селищний голова, маючи досвід фінансової роботи, що набувався та оплачувався завдяки виплаті заробітної плати з місцевого бюджету за виконання ним функціональних обов'язків, також позбавлений повноцінної участі в бюджетному процесі, зокрема щодо планування дохідної частини бюджету ОТГ під час його розробки, причому навіть із джерел, які утворюються на відповідному старостинському окрузі. Адже за чинним законодавством з періоду приєднання однієї територіальної громади до іншої, колишній голова сільської або селищної ради переходить до виконання обов'язків старости, як це передбачено п. 1 ст. 8<sup>3</sup> Закону № 157-VIII [2].

Відтак навіть досвідчений староста фактично законодавчо відсторонений від здійснення моніторингу на старостинському окрузі за утворенням об'єктів оподаткування, від проведення порівняльного аналізу кількості платників і відповідності їх доходів обсягам податкових надходжень або площі земельних паїв і їх узгодженості з пропорцією земельного податку чи єдиного податку, зібраних на такій території, тощо. Тому гасло: «Не тримайте свій досвід при собі», а особливо набутий за рахунок бюджетних коштів, стає вкрай актуальним для роботи старости, який здатний активізувати бюджетний процес ще на першій його стадії, зокрема при складанні проекту дохідної частини бюджету об'єднаної територіальної громади.

Причому на практиці староста дотичний до багатьох питань, які містять інформацію про формування доходів на відповідному старостинському окрузі. З аналізу практичних літературних джерел, оче-



видно, що, крім зазначених вище робіт, старости здійснюють формування графіків одержання орендної плати за паї [23, с. 125], надають консультації з оренди паїв [23, с. 126], і, звісно, співпрацюють із відповідною радою і депутатським корпусом. Об'єктивним критерієм такої співпраці, як зауважує староста Писарівського старостинського округу П. М. Білий, є виконання бюджету [23, с. 128]. Тому ми погоджуємось із такою оцінкою, але додатково наголошуємо, що цей критерій старости повинні використовувати не лише під час складання проекту видаткової частини бюджету ОТГ, але й під час планування дохідної та рівноцінно сприяти їхньому виконанню.

Тут доцільно ще раз наголосити, що саме активізація органів місцевої влади до пошуку додаткових джерел місцевих бюджетів для забезпечення фінансової спроможності ОТГ і є одним із завдань стимулювання громад до об'єднання, а відтак, і до бюджетної децентралізації, яка підвищує рівень їх фінансової автономії. Тому, з погляду мети адміністративної децентралізації вважаємо, що мову потрібно вести не лише про бюджетну, але і про часткову податкову децентралізацію, зокрема в частині розширення фіскальних повноважень старости у бюджетному процесі.

Таким чином, законодавчо установлені бюджетні повноваження старости потребують корегування. Відтак пропонуємо підп. 6 п. 1 ст. 54<sup>1</sup> Закону № 280/97-ВР [4] викласти у такій редакції: «6) бере участь у підготовці проекту місцевого бюджету в частині доходів з джерелом походження з території відповідного старостинського округу та в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу».

Закріплення за інституцією старости статусу суб'єкта бюджетного процесу та здійснення редакційної правки у зазначеному законі, по-перше, підвищуватиме його відповідальність як посадової особи ОМС, за виконання бюджету місцевого самоврядування як за доходами, що утворюються на відповідному старостинському окрузі, так і за видатками, які спрямовуються на фінансування програм на цій же території.

По-друге, запропоновані зміни сприятимуть дотриманню принципу загальності оподаткування завдяки участі старости й інших посадових осіб ОМС в залученні до сплати податків і зборів суб'єктів господарювання, які здійснюють на старостинському окрузі діяльність, що підпадає під обкладання. Це дозволить створити умови для рівномірного розподілу податкового тягаря та легалізації бізнесу на рівні територіальних громад.

По-третє, введення запропонованої норми законодавства забезпечуватиме прозорість бюджетного процесу на рівні ОМС і дозволитиме старостам не рідше одного разу на рік звітувати про свою роботу перед жителями відповідного села, селища на відкритій зустрічі з громадянами (як того вимагає Закон № 280/97-ВР [4] (п. 3 ст. 54<sup>1</sup>)) достовірними даними про формування та використання коштів місце-



вого бюджету ОТГ загалом і на території відповідного старостинського округу зокрема.

По-четверте, реалізація законодавчої зміни посилюватиме збалансованість комунікацій між старостою ОТГ та жителями відповідного старостинського округу, показуватиме його компетентність у питаннях формування та використання бюджетів місцевого самоврядування, спонукатиме старосту до підвищення фахового рівня та самовдосконалення в умовах мінливості бюджетного процесу.

Вважаємо, що результати дослідження та їх обґрунтування сприятимуть подальшим науковим розвідкам у напрямі посилення фінансової автономії бюджетів місцевого самоврядування та практично сприятимуть повноцінній участі старости як посадової особи ОМС у бюджетному процесі на місцевому рівні.

### Список використаних джерел

1. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508–VII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/2YJZPPE>.
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157–VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/2YoB1gK>.
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : Закон України від 09.02.2017 р. № 1848–VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/2YDFQOA>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97–ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/2soiJPR>.
5. Андрушко А. В. Окремі аспекти правового регулювання праці старости об'єднаних територіальних громад. *Університетські наукові записки*. 2018. № 3–4 (67–68). С. 177–190.
6. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456–VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/2T3hpJf>.
7. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755–VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/2MCUL9h>.
8. Казанський Д. Не втратити країну. *Український тиждень*. 2019. № 6 (586). С. 30–31.
9. Гадзало Я. Переважна більшість існуючих територіальних громад виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування. *Економіст*. 2018. № 11. С. 3–4.
10. Бак Н. А. Децентралізація в Україні: Бюджетні права, обов'язки та відповідальність. *Фінанси України*. 2016. № 7. С. 64–81.
11. Михайловський В. Марна спроба централізації. Як у XIV–XVII століттях було представлено королівську владу на місцях. *Український тиждень*. 2018. № 49 (577). С. 52–54.
12. Поняття бюджетних повноважень. *Електронний методический кабінет*. URL : <https://bit.ly/2OCENyO>.
13. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493–III. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/2T3z83b>.



14. Програма круглого столу на тему: «Староста об'єднаної територіальної громади в системі місцевого самоврядування України: проблеми та пріоритети діяльності» (11 грудня 2018 року). Хмельницький : ЦППК, 2018. 4 с.
15. Сідор М. І. Бюджетні повноваження Державної фіскальної служби України. *Наше право*. 2015. № 6. С. 182–186.
16. Староста. *Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980)*. URL : <https://bit.ly/2LXyiEA>.
17. Війт. *Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980)*. URL : <https://bit.ly/2MC3kS4>.
18. Участь. *Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980)*. URL : <https://bit.ly/2ZuOSP5>.
19. Про старосту та його повноваження / ВГО «Комітет виборців України». URL : <https://bit.ly/31g4R4i>.
20. Письменний І. В. Лідери територіальних громад як атрактори ефективного суспільного розвитку. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5, № 11. С. 53–59.
21. Кириленко О. П., Марчук А. П. Модернізація бюджетного забезпечення освіти в рамках секторальної децентралізації. *Фінанси України*. 2018. № 6. С. 75–90.
22. Сторонянська І. З., Бенювська Л. Я. Особливості фінансового вирівнювання розвитку територій в умовах бюджетної децентралізації. *Фінанси України*. 2018. № 6. С. 58–74.
23. Становлення інституту старости: перші кроки / за заг. ред. М. І. Баюка. Хмельницький : ПП МЕЛЬНИК А.А., 2017. 225 с.

Надійшла до редакції 02.04.2019





### **Synchak, V. P. Participation of a Head of the United Territorial Community in the Budget Process of the United Territorial Community**

*Administrative decentralization is identified as an important direction in the reform of local self-government bodies. The financial autonomy of local self-government budgets has been highlighted. It is emphasized on receipt of additional revenues from the redistribution of financial resources by the budgets of local self-government. The sequence of adoption of normative legal acts for ensuring the processes of decentralization in Ukraine is traced. A new institution in local self-government bodies is shown. It is a head of united territorial community. Scientific approaches to the historical origin of the position of a head of united territorial community are generalized. The historical position of a head of united territorial community in local self-government bodies is emphasized. The historical experience of realization of fiscal powers of a head of united territorial community is generalized. The historical hierarchy in the powers of a head of united territorial community is given. The historical role of a head of united territorial community in the supervision of the collection of taxes and fees is shown. The content of the concept of «Vogt» is revealed and its role in the organization of taxes and duties collection is substantiated. The main powers of a head of united territorial community according to domestic legislation are singled out. The existence of budget powers in the work of a head of united territorial community is proved. The participation of a head of united territorial community in the budget process is substantiated. There is a lack of legal grounds as for a head of united territorial community participation in the drafting of the local budget in the planning of incomes. It has been determined that it is inappropriate to exclude a head of united territorial community from the formation of a revenue part when preparing a draft of a local budget. The expediency of full participation of a head of united territorial community in the budget process is argued. The importance of interaction between a head of united territorial community and financial services in the conditions of the formation of local budget revenues is emphasized. The advantages of interaction of a head of united territorial community with financial services with attraction of payers before taxes and fees are shown. The necessity of interaction on the level of all services of local self-government bodies concerning mobilization of local budget revenues is emphasized. The necessity of observing the balance of the interests of a head of united territorial community between the filling of the revenue part of the local budget and the financing of budget programs is emphasized. The approaches to further expediency of centralization of tax control and introduction of the decentralization of fiscal cooperation with controlling bodies at the level of territorial communities are differentiated. Proposed changes to the current legislation concerning the expansion of budget powers of a head of united territorial community and their advantages are grounded.*

**Keywords:** *theory of decentralization, administrative decentralization, financial decentralization, fiscal decentralization, decentralization of expenditures, united territorial community, head of the united territorial community, old-rule district, budget powers of the united territorial community, budget process, stages of the budget process, financial resources, local budget, budget local government, program funding, universality of taxation, transparency of the budget process, responsibility for budget execution, competence in the budget process.*

