

А. Добровінський,

аспірант кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРАВОВІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Правові основи місцевого самоврядування в Україні встановлюються чинним законодавством. Конституція України в ст. 142 визначає, що матеріальною й фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад. Разом із тим ч. 3 цієї самої статті визначає, що держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою. У цьому разі держава фінансує здійснення таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом зарахування до місцевого бюджету в установленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності, витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, також компенсуються державою [1, с. 179]. Частина 5 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування визначає, що захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання, децентралізації бюджетних повноважень або аналогічних заходів

з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування й фінансового тягаря, який вони повинні нести [2].

Сьогодні більшість соціально-економічних проблем місцевого самоврядування пов'язана саме зі слабким фінансуванням як загальнодержавних потреб у регіонах, так і місцевих, що потребує вдосконалення правових засад формування фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Адміністративно-територіальну та бюджетну реформи, які відбуваються в Україні, пов'язують із завданнями щодо посилення бюджетної спроможності територіальних громад. Отже, набувають актуальності проблеми правового регулювання щодо формування доходів місцевих бюджетів як фінансової основи самостійності місцевого самоврядування.

Принцип самостійності бюджетної системи України встановлює, що місцеві ради самостійно й незалежно одна від одної розглядають і затверджують бюджети без втручання органів державної влади в процес складання, затвердження та виконання місцевих бюджетів. Згідно з положеннями Бюджетного кодексу України (далі – БКУ), органи місцевого самоврядування мають обмежене право на трансфертні платежі, зокрема їм не гарантоване отримання дотацій вирівнювання безпосередньо з державного бюджету. Отже, органи місцевого самоврядування фінансово залежать від рішень районних та обласних державних адміністрацій, які розподіляють кошти державного бюджету щодо фінансування самоврядних і делегованих повноважень.



Правовим питанням фінансування місцевого самоврядування присвячені праці українських і зарубіжних юристів, які визначали окремі проблеми в цій сфері, таким як Л.К. Воронова, О.П. Гетманець, Ю.О. Крохіна, О.П. Орлюк, А.О. Монаєнко, О.В. Чернадчук та інші. Л.К. Воронова наполягає на правовому значенні місцевого бюджету, що встановлює легітимне право щодо розпорядження певними фондами грошових ресурсів [3, с. 290]. Як зазначають М.О. Баймуратов і В.А. Григор'єв, ситуація, яка склалася на цей момент в економічному розвитку України, свідчить про те, що централізація в управлінні країною та її економікою є безперспективною. Без децентралізації функцій щодо розвитку економіки регіон не може забезпечити налагодження взаємозв'язків територіальних інтересів із загальнодержавними. Кожний регіон, ураховуючи власні економічні та соціальні потреби, визначає свою участь у спільному з іншими регіонами вирішенні міжрегіональних проблем [4, с. 35]. На думку Ю.М. Стаскевича, посилення централізації коштів не відповідає концепції розвитку місцевого самоврядування [5]. Подібну позицію висловлює й В.А. Ільяшенко: «... формування місцевого бюджету «зверху» також не є економічно ефективним і фактично позбавляє органи місцевого самоврядування можливості повною мірою здійснювати свої повноваження, особливо делеговані, і суперечить чинному законодавству України, а саме Конституції та Європейській хартії місцевого самоврядування, яку ратифікувала Верховна Рада України» [6]. Про оптимальне поєднання фінансових інтересів держави, підприємницьких структур, територіальної громади й місцевого самоврядування, оскільки необмежена фінансова незалежність місцевого самоврядування має такі самі негативні ознаки, як і надмірна централізація, пише Т.А. Далевська [7, с. 150–151]. Отже, досягнення фінансової незалежності місцевого самоврядування на основі законних засобів формування до-

ходів місцевих бюджетів – проблема, яка підлягає вирішенню.

Відповідно до ст. 97 БКУ, у Державному бюджеті України можуть передбачатися такі трансферти місцевим бюджетам, як базова дотація; субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, установлених державою; субвенція на виконання інвестиційних проектів; освітня субвенція; медична субвенція тощо, що свідчить про суттєвий обсяг коштів, які надає держава для фінансування місцевих потреб. Рівень залежності місцевих бюджетів від трансфертів із Державного бюджету України щорічно зростає. Відбувається поступове погіршення економічної структури видатків місцевих бюджетів. Місцеві бюджети продовжують забезпечувати передусім лише виплату заробітної плати працівникам бюджетних установ, оплату енергоносіїв, пільг і субсидій населенню, тобто виконують переважно функції «соціального гаманця». Частка видатків на захищені статті в загальному обсязі видатків більшості місцевих бюджетів сьогодні становить у середньому 80–85% [8]. Як цілком доречно відмічає Ю.А. Глушенко, «темпи зростання видатків на виконання делегованих державою повноважень значні порівняно з видатками на виконання власних повноважень місцевого самоврядування» [9, с. 4].

Окрім трансфертних платежів, доходи місцевих бюджетів формуються на підставі загальнодержавних і місцевих податків, зборів та інших обов'язкових платежів. У частині податкових надходжень органи місцевого самоврядування не мають реального впливу на базу оподаткування, податкові ставки і правила адміністрування, які визначаються на центральному рівні. У наукових працях визначається, що існує значний резерв збільшення надходжень до місцевих бюджетів, який пов'язаний із детінізацією економіки та легалізацією заробітної плати [10]. Органи місцево-



го самоврядування сьогодні не мають достатньо повноважень щодо застосування заходів ефективного впливу на суб'єктів господарської діяльності, які виплачують заробітну плату нижчу за мінімальну й, відповідно, ухиляються від сплати податків.

Аналіз чинного законодавства свідчить, що місцеві податки і збори значною мірою є неефективними, а їх частка в доходах місцевих бюджетів і досі залишається незначною. Відповідно до ст. 69 БКУ, до доходів загального фонду бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів належать податок на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності; рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин; рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування), плата за землю, а також штрафні санкції й адміністративні стягнення, орендна плата та концесійні платежі, кошти від операцій із державними закупівлями й деякі інші доходи. Отже, можна зробити висновок про недостатню податкову вагомість основи доходної частини місцевого самоврядування. Водночас у більшості країн Європейського Союзу місцеві податки становлять 5–30% усіх податкових надходжень до зведених бюджетів. Місцеві податки та збори становлять значну частку доходів органів місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу, зокрема у Великобританії – 37%, у Німеччині – 46%, у Франції – 67% [11].

Проблемою у формуванні місцевих бюджетів в Україні є також недостатнє фінансування соціальних і податкових пільг, наданих державою, що негативно впливає на якість бюджетного забезпе-

чення територіальних громад. Гострим питанням для багатьох місцевих бюджетів залишається забезпечення пільг із послуг зв'язку та компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій громадян у міському, пасажирському й залізничному транспорті. Рівень забезпечення коштами державних бюджету потреби в компенсаційних виплатах за пільговий проїзд у міському пасажирському транспорті становить у середньому 55%, потреби в оплаті пільг із послуг зв'язку – 85%, потреби в компенсаційних виплатах за проїзд у залізничному транспорті – 32%. Окрім цього, існує проблема податкової заборгованості державних підприємств перед місцевими бюджетами, компенсації втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, унаслідок надання державою податкових пільг, зокрема, щодо сплати земельного податку [12].

Формування фінансової незалежності місцевого самоврядування, вочевидь, стає пріоритетною метою державної регіональної політики, яка закладена в Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція), що схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.20214. У контексті реформи місцевого самоврядування зміна парадигми підходів формування місцевих бюджетів передбачає:

- підвищення бюджетної та фінансової самостійності місцевих бюджетів;
- стимулювання громад до об'єднання й формування спроможних територіальних громад через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом, наділення таких громад повноваженнями, рівнозначними повноваженням міст обласного значення, позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися;



– розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів такими засобами: шляхом передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг (крім 50% адміністративного збору за держреєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців), державного мита; збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35% до 80%; закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел – податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами (бюджети міст обласного значення, районів – 60%, обласні бюджети – 15%, бюджет м. Києва – 40%) і податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (обласні бюджети – 10%);

– децентралізацію видаткових повноважень у соціально-культурній сфері та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності. З державного на регіональний і місцевий рівні передаються окремі заходи й заклади в освітній, медичній і культурній сферах; підтримка місцевих рад фізкультурно-спортивних товариств і їх спортивних баз тощо;

– запровадження нових видів трансфертів (базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм і комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація);

– установа нові системи вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток і податку на доходи фізичних осіб) залежно від рівня надходжень на одного мешканця. Решта платежів вирівнюванню не підлягає й залишається в повному розпорядженні місцевих бюджетів;

– посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики в освітній і медичній галузях шляхом визначення їх головними розпорядниками коштів відповідних субвенцій;

– надання права самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) із обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів і власних надходжень бюджетних установ;

– спрощення процедури надання місцевих гарантій і здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій;

– інші заходи [13].

Ураховуючи, що чинний ПКУ визнає право місцевих рад щодо встановлення єдиного податку й податку на майно в частині транспортного податку і плати за землю, а збори до місцевих бюджетів обмежуються збором за паркування транспортних засобів і туристичним збором, які не є насущними для бюджетів місцевого самоврядування, питання адміністрування місцевих податків і зборів залишається законодавчо не врегульованим.

Незважаючи на важливість упровадження Концепції в правовий простір організації місцевого самоврядування, актуальними залишаються багато правових питань формування фінансової незалежності місцевого самоврядування. З метою оновлення завдань Концепції, строків їх реалізації, а також виконавців таких завдань, уряд затвердив нову редакцію плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [14].

З метою формування фінансової незалежності місцевого самоврядування створено Державний фонд регіонального розвитку, який створюється в складі загального фонду державного бюджету. Усі проекти, які реалізуються за кошти Державного фонду регіонального розвитку, розміщені на відповідному сайті – drr.minregion.gov.ua. Це прозора система, яка дає змогу не тільки обласним комісіям чи народним депутатам, а й кожному громадянину України в онлайн режимі ознайомитися з тими інвестиційними програмами і проектами, які реалізуються в його області, районі чи населеному пункті за рахунок ко-



штів Державного фонду регіонального розвитку.

Сьогодні процес формування фінансової самостійності місцевого самоврядування залишається важливим і вкрай потрібним напрямом державного реформування місцевого самоврядування. Особливо значущим елементом становлення фінансової самостійності місцевого самоврядування є податкова сфера, оскільки встановлення і стягнення місцевих податків і зборів залишається прогалиною чинного податкового законодавства.

Правова основа участі держави у фінансуванні розвитку місцевого самоврядування України – це сукупність правових норм, що встановлюють механізм (умови й порядок) державного забезпечення гарантій прав і свобод громадян через забезпечення реалізації права на місцеве самоврядування шляхом формування власної дохідної бази місцевих бюджетів, достатньої для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб, розвитку територій і виконання інших державних гарантій.

Можна виділити основну та перспективну мету державного фінансування місцевого самоврядування. Як основну мету участі держави у фінансуванні розвитку місцевого самоврядування варто назвати соціальне забезпечення відповідних територіальних громад.

Перспективною метою державної участі у фінансуванні місцевого самоврядування є зменшення державного втручання в діяльність місцевого самоврядування за рахунок формування власної стійкої дохідної фінансової основи діяльності місцевого самоврядування.

Ураховуючи викладені пропозиції і стан правового забезпечення формування фінансової самостійності місцевого самоврядування, доцільними вбачаються такі заходи:

– зміна податкової політики держави щодо надання органам місцевого самоврядування більш широких повноважень у цій сфері;

– сприяння розвитку зацікавленості регіонів у збільшенні власної дохідної бази шляхом упровадження в бюджетну систему нових видів бюджетів – бюджетів об'єднаних територіальних громад, дохідна частина формування яких устанавлюється на підставі поширення місцевих податків і зборів і надання права створення місцевих фондів на базі соціального партнерства (за рахунок коштів фізичних осіб, громадських утворень, приватних фірм і державних коштів);

– своєчасне та повне фінансове забезпечення встановлених державою соціальних гарантій та інших делегованих повноважень на підставі міжбюджетних платежів, які визначаються в бюджеті об'єднаних територіальних громад.

Участь держави у фінансуванні місцевого самоврядування можна розглядати як необхідний елемент державотворення, який сприяє виконанню функцій держави як консолідуючого елемента суспільного життя в Україні. Разом із тим необхідним елементом становлення місцевого самоврядування як основної ланки вирішення питань місцевого значення є формування його фінансової самостійності в тому числі за рахунок розвитку конкурентоспроможності регіонів щодо залучення інвестиційних коштів.

Правова основа участі держави у фінансуванні розвитку місцевого самоврядування України полягає в реалізації державою конституційних принципів її діяльності, зокрема тих, що визначені ст. ст. 3, 7 і 140 Основного Закону України:

– по-перше, в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування, що являє собою право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Отже, держава зобов'язується сприяти реалізації місцевого самоврядування на підставі Конституції, чинних міжнародно-правових актів і законів України;

– по-друге, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спря-



мованість діяльності держави; іншими словами, держава під час гарантування інших прав і свобод людини має гарантувати в тому числі й право мешканців адміністративних одиниць на місцеве самоврядування, що не означає перекладення функції держави на відповідні органи місцевого самоврядування, а потребує відповідного права місцевих громад на власні місцеві фінансові ресурси;

– по-третє, визнання в Україні людини, її життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності й безпеки найвищою соціальною цінністю покладає на державу обов'язок забезпечити відповідні права в тому числі й шляхом сприяння формуванню фінансової можливості органами місцевого самоврядування забезпечувати гарантований рівень соціальних послуг.

На основі аналізу наведених вище пропозицій можна сформулювати такі найбільш актуальні напрями подальшого розвитку місцевих фінансів:

– збільшення повноважень органів місцевого самоврядування щодо самостійного визначення особливостей землекористування, природокористування, порядку забудови, користування ресурсами, ведення господарської діяльності, фінансових відносин із місцевим самоврядуванням та інших питань на відповідній території;

– надання органам місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ і міст право самостійно здійснювати тарифну політику у сфері послуг, що надаються відповідними комунальними підприємствами;

– залучення органів місцевого самоврядування до формування фіскальної політики з метою встановлення сприятливого інвестиційного клімату відповідних територій.

Ключові слова: бюджет, доходи місцевого бюджету, місцеві фінанси, місцеве самоврядування, територіальна громада, бюджет об'єднаної територіальної громади.

Стаття присвячена розгляду правових засад місцевих фінансів

як основи фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування та визначенню напрямів удосконалення правових основ формування доходів місцевих бюджетів з метою посилення фінансової незалежності й самостійності територіальних громад.

Стаття посвячена рассмотрению правовых основ формирования местных финансов как основы финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления и определению направлений совершенствования правовых основ формирования доходов местных бюджетов с целью усиления финансовой независимости и самостоятельности территориальных общин.

The article is focused on studying legal fundamentals of the formation of local finances as the basis for the financial support of local self-governments, and formulating directions of improving legal foundations of the formation of local budgets' revenues with the aim of strengthening the financial independence and autonomy of local communities.

Література

1. Конституція України : [наук.-практ. комент.] / під заг. ред. В.Я. Тація ; редкол.: О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін. ; Нац. академія правов. наук України. – 2-ге вид., переро. і доп. – Х. : Право, 2011. – 1128 с.

2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24. – Ст. 1418.

3. Словник фінансово-правових термінів / за заг. ред. д. ю. н., проф. Л.К. Воронової. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Алерта, 2011. – 558 с.

4. Баймуратов М.О. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні / М.О. Баймуратов, В.А. Григор'єв. – Одеса : АО БАХВА, 2007. – 192 с.

5. Стаскевич Ю.М. Фінансове забезпечення місцевого самоврядування в Україні / Ю.М. Стаскевич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL:<http://www>



