
В. О. Величко, кандидат юридичних наук,
доцент Національного юридичного універ-
ситету імені Ярослава Мудрого

Фінансова самостійність органів місцевого самоврядування

*У статті аналізується рівень фінансової автономії місцевого само-
врядування, досліджується правова визначеність окресленого питання та
пропонуються варіанти зміцнення матеріально-фінансової бази місцевого
самоврядування в Україні.*

Ключові слова: *місцеве самоврядування, територіальна громада, де-
централізація влади, місцеві бюджети.*

Повноцінне та ефективне виконання функцій органами місцевої влади, створення необхідних умов соціально-економічного зростання та розвитку держави вимагає стабільних та реальних джерел формування доходів місцевих бюджетів, оскільки саме від інституційної розвиненості та причетності місцевого самоврядування до прийняття та реалізації важливих для громади чи декількох громад рішень залежить визнання того чи іншого політичного режиму таким, що забезпечує розвиток демократії, громадянського суспільства та правової держави. Враховуючи прагнення України до інтеграції в ЄС на всіх рівнях, у тому числі й шляхом гармонізації власного законодавства до

норм, що діють у рамках цього утворення, важливим аспектом реформування системи місцевого самоврядування в Україні є її відповідність тим вимогам, які пред'являються до неї в провідних європейських країнах, а саме до фінансової незалежності та самостійності органів місцевого самоврядування.

Пошуками оптимальної моделі фінансового забезпечення місцевого самоврядування з подальшим зменшенням його залежності від центральних органів влади займалися відомі українські вчені і фахівці з державного та муніципального будівництва, серед яких: Т. М. Боголіб, О. Д. Василик, О. П. Кириленко, П. М. Любченко, В. В. Мамонова, К. В. Павлюк, В. М. Федоров та ін.

У зв'язку зі значними повноваженнями органів виконавчої влади з питань визначення бюджетної та фінансової політики фінансова основа місцевого самоврядування має низку проблем. За нинішніх умов місцеві бюджети опинилися у значній залежності від центрального уряду, який визначає нормативи відрахувань від регулюючих податків і розміри дотацій та субвенцій з Державного бюджету України. Фінансову самостійність місцевих органів самоврядування обмежує не лише майже повна їхня залежність від загальнодержавних доходів, а й нестабільність практики бюджетного регулювання. Щорічні зміни у складі доходів місцевих бюджетів, механізму бюджетного регулювання унеможливили здійснення органами місцевого самоврядування не лише перспективної фінансової політики, а й нормальних умов функціонування протягом року.

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування» від 1997 р. органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з Бюджетним кодексом України. Однак районні та обласні ради лише затверджують місцеві бюджети, які розробляються і приймаються відповідними місцевими державними адміністраціями (ч. 3 ст. 61 Закону) [8]. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання ко-

штів місцевих бюджетів відповідно до закону [9, с. 15]. Однак на практиці власних доходів місцевих бюджетів не вистачає для ефективної реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування, тому державою здійснюється фінансова підтримка через міжбюджетні трансфери, тобто кошти, які безоплатно й безповоротно передаються від одного бюджету до іншого.

Той факт, що «бідні» в економічному сенсі територіальні громади не мають своїх ресурсних можливостей, не повинно означати, що потрібно вирішувати свої проблеми за рахунок більш «сильних» у фінансовому сенсі територіальних громад. У зв'язку з цим виокремлюють певні принципи, на яких взагалі повинні ґрунтуватися міжбюджетні відносини: 1) збалансованість інтересів усіх учасників міжбюджетних відносин; 2) законодавче розмежування видаткових повноважень, відповідальності та дохідних джерел між різними рівнями бюджетів; 3) самостійність бюджетів різних рівнів; 4) обґрунтованість надання фінансової допомоги та вирівнювання доходів місцевих бюджетів та ін. Порушення цих принципів і призводить до упередженого розподілу частини національного доходу суспільства з подальшими негативними наслідками [7, с. 184]. Для вирішення такої проблеми у законодавстві деяких країн пропонуються такі шляхи: 1) встановлення на законодавчому рівні чітких нормативів бюджетного регулювання, тобто розмір мінімального бюджету для «бідних» територій; 2) об'єднання (якщо це є слушним) «бідних» територій з економічно сильними адміністративно-територіальними одиницями.

Недостатність фінансових ресурсів на місцевому рівні призводить до того, що органи місцевого самоврядування намагаються покращити своє фінансове становище за рахунок невиконання або хоча б несвоєчасного виконання зобов'язань перед державою за податками, які надходять до Державного бюджету України, зборами до Пенсійного фонду України та інших цільових фондів. Нерідко місцеві органи самоврядування спрямовують зусилля місцевих фіскальних органів на справляння насамперед тих загальнодержавних податків, які повністю надходять до місцевих бюджетів, а не тих, які надходять до Державного [9, с. 15]. Наслідком таких рішень стає велика кіль-

кість не тільки економічних, соціальних, але й побутових проблем, зокрема небезпека виникнення аварій та катастроф техногенного характеру в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування для інвестицій в оновлення об'єктів комунальної власності територіальних громад, перш за все в інфраструктуру сфери житлового комунального господарства, яка зношена більш ніж на 60–70%. Практично повсюдно наявна загрозна зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду, 70% автомобільних доріг потребують капітального ремонту тощо.

Саме тому серед стратегічних завдань розвитку і становлення держави одним із перших має стати вирішення питання зміцнення матеріально-фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Фактором, що негативно вплинув на поповнення дохідної частини місцевого бюджету, вважаємо тривале відкладання повноцінного впровадження податку на нерухомість у попередні роки. Адже, як показує зарубіжний досвід, його застосування не лише забезпечує ефективне використання житлових і комерційних приміщень, але й дозволяє муніципалітетам спрямовувати отримані кошти на реалізацію стратегічних планів розвитку територій, поточних і середньострокових соціальних та економічних програм для найповнішого задоволення спільних потреб громад [6, с. 147]. Так, податок на нерухомість у США забезпечує близько 30% надходжень до місцевих бюджетів, у Франції – 33, у Канаді – 38%. У країнах ЄС питома вага цього податку у власних надходженнях місцевих бюджетів становить від 10% у Данії, Люксембурзі, Фінляндії і до 50% у Бельгії, Іспанії, Литві, Латвії, Словаччині, Словенії, Польщі.

Більш чіткої законодавчої визначеності потребує і саме поняття «бюджету місцевого самоврядування». У Бюджетному кодексі немає визначення термінів «місцевий бюджет» та «бюджет місцевого самоврядування», а наведено лише їх перелік. Що ж стосується Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», то у ст. 1 сформульоване таке визначення: бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забез-

печення функцій та повноважень місцевого самоврядування. Із змісту норми Закону можна зробити висновок про те, що в ній практично ототожнюються поняття «бюджет місцевого самоврядування» та «місцевий бюджет», що вбачається нам помилковим. У цій же статті визначено, що районний бюджет – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання; обласний бюджет – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання. Таким чином, законодавець виділяє окремо визначення районного та обласного бюджету.

Для підтвердження позиції щодо недосконалості згаданої норми Закону слід навести певні аргументи. Як уже зазначалося, Бюджетний кодекс України передбачає існування в Україні двох ланок бюджетної системи – Державного бюджету України та місцевих бюджетів. У складі другої ланки бюджетної системи (місцевих бюджетів) виділяється окрема група бюджетів – це бюджети місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад). Але, крім бюджетів місцевого самоврядування, місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні та районні бюджети [1, с. 118]. Таким чином, бюджетне законодавство України чітко визначає бюджети місцевого самоврядування як складову частину місцевих бюджетів. Але слід зауважити, якщо бюджети місцевого самоврядування правомірно вважати місцевими бюджетами (як частину цілого), то інші місцеві бюджети (бюджет Автономної Республіки Крим, обласні та районні бюджети) у жодному разі не можна віднести до бюджетів місцевого самоврядування, що є очевидним. Тому вважаємо за необхідне у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де містяться основні терміни, що використані у цьому Законі, із визначення терміна

«бюджети місцевого самоврядування» видалити слова в дужках: «місцевий бюджет».

Невтішними також залишаються деякі положення Основного Закону, які мають здебільшого декларативний характер, незважаючи на велике значення їх змісту [3]. Відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції України органам місцевого самоврядування можуть передаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

На перший погляд, не повинно виникати проблем з фінансуванням виконання органами місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади, адже на конституційному рівні встановлені шляхи його здійснення. Конституція України вже визначила два способи фінансування таких повноважень: за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом передачі місцевому органу самоврядування доходів від загальнодержавних податків та об'єктів загальнодержавної власності [7, с. 184]. Але в дійсності постійно складається ситуація, коли органи місцевого самоврядування недоотримують необхідного обсягу фінансових ресурсів із Державного бюджету для виконання делегованих повноважень, і тому має місце значне недофінансування чи взагалі нефінансування частини делегованих повноважень.

В історичному контексті варто виокремити два взаємопротилежних підходи до визначення сутності місцевого оподаткування. За першого застосовується принцип компенсації послуги, тобто сплату місцевих податків слід розглядати як плату за послуги, котрі надаються органами місцевого самоврядування членам територіальної громади. Отже, місцеві податки й збори не можуть характеризуватися як загальнодержавні податки, тому що для останніх характерні виключно примусова ознака та відсутність цільового призначення. Згідно з другим підходом походження й функціонування загальнодержавних і міс-

цевих податків не розрізняється. Ці інструменти розглядаються як обов'язкові платежі органам державного управління. У сучасних умовах жоден підхід повністю не відображає сутності місцевих податків, хоча перший із них є обґрунтованішим. Місцеві податки та збори необхідно відокремлювати від загальнодержавних, оскільки вони мають певні особливості, зокрема, такі: 1) у межах фіскальних повноважень органи місцевого самоврядування реалізують право запровадження (скасування) місцевих податків і зборів на відповідній території, виконують регулюючу функцію щодо них; 2) місцеві податки є одним із джерел власних коштів територіальних громад та надходять виключно до місцевих бюджетів; 3) місцеві податки встановлюються та стягуються тільки на відповідній території, тому у громадян є можливість обирати прийнятний рівень податкового навантаження.

Названі особливості повинні враховуватися при формуванні й перегляді фіскальних повноважень органів місцевого самоврядування [4, с. 35].

За відомим визначенням, місцеві податки – це ті податки та збори, що надходять у доходи місцевих органів влади й використовуються ними. Такий підхід, на нашу думку, не повністю враховує сутність місцевого оподаткування. Вказані критерії можуть бути застосовані лише до окремих місцевих податків, наприклад плати за землю. Перед внесенням змін до Податкового й Бюджетного кодексів України вона включалася до загальнодержавних податків і зборів та повністю зараховувалася до бюджетів місцевого самоврядування, тобто відповідала формальній ознаці цього визначення.

Повніше за сутністю визначення пропонує В. Федосов. На його думку, місцеві податки – це ті, котрі встановлюються місцевими органами влади та управління. Вчений слушно зауважує, що необхідно відрізнити поняття місцевих податків від фіскальних джерел надходжень місцевих бюджетів, які частково представлені загальнодержавними податками. Далі він називає форми встановлення місцевих податків: у вигляді надбавок до загальнодержавних; за переліком, що затверджується вищим органом влади; на розсуд місцевих органів влади.

Науковець С. Юрій виокремлює аналогічні варіанти встановлення місцевих податків і зборів, проте він наводить ширше тлумачення місцевих податків: це обов'язкові платежі, які встановлюються місцевими органами влади й управління базового рівня та справляння котрих є обов'язковим лише на певній території. Такого ж підходу дотримується й В. Буряковський, який вважає, що місцеві податки – це ті, що стягуються місцевими органами влади й управління на відповідній території та зараховуються до місцевих бюджетів [цит. за: 11, с. 400].

Заслуговує на увагу підхід М. Кучерявенка, згідно з яким місцеві податки можуть встановлюватися як вищими, так і місцевими органами влади, але запроваджуються тільки рішенням місцевого органу влади, що діє на відповідній території, та надходять до місцевого бюджету [5, с. 432]. На нашу думку, це найкомпетентніше трактування місцевих податків хіба що не відображає їх примусового характеру. Відповідно, доцільно сформулювати таке визначення: це податки, котрі можуть встановлюватися як вищим, так і місцевим органом влади, проте запроваджуються лише рішенням органу місцевого самоврядування, що діє на відповідній території, є обов'язковими для сплати на даній території та надходять до місцевого бюджету. З огляду на це можна виокремити три формальні ознаки місцевих податків, за сукупністю яких визначається належність певного податку до місцевого: 1) запровадження виключно рішеннями органів місцевого самоврядування; 2) зарахування у повному обсязі надходжень від них до місцевого бюджету; 3) обов'язковість сплати на певній території. Тільки якщо податок має всі вказані формальні ознаки, а не якусь одну, як у деяких визначеннях, його можна вважати місцевим. Окрім того, певну групу податків, на наш погляд, можна вважати умовно місцевими [4, с. 40].

Аналіз зарубіжного досвіду розвитку систем місцевого оподаткування дає змогу виокремити три організаційні моделі залежно від обсягів фіскальних повноважень органів місцевого самоврядування щодо встановлення й стягнення місцевих податків і зборів. Першу можна умовно назвати «повна автономія». Органи місцевого самоврядування мають право на власний

розсуд запроваджувати податки й збори, перелік яких законодавчо не визначається. Перевага такої моделі полягає в тому, що органи місцевого самоврядування можуть гнучко реагувати на соціально-економічні зміни та краще пристосувати джерела своїх доходів до витрат. У чистому вигляді на практиці ця модель не використовується, оскільки їй притаманні кілька серйозних недоліків, а саме: можливість кратного оподаткування тих самих об'єктів; небезпека інституційних відмінностей у рівні оподаткування та, як наслідок, небажаних переміщень виробництва та міграції населення; імовірність появи великої кількості різних, неузгоджених між собою, податкових інструментів, що унеможлиблює створення раціональної податкової системи (за таких умов деякі види доходів можуть обкладатися високими податками, тоді як інші – зовсім «випадати» з оподаткування); неможливість проведення єдиної економічної і фінансової політики на територіальному рівні.

За другої моделі місцеві органи влади можуть запроваджувати податки та збори відповідно до переліку, визначеного центральною владою. Є декілька варіантів цієї моделі: 1) усі питання щодо стягнення місцевих податків і зборів повністю регламентуються законодавчо; 2) у переліку вказуються база оподаткування та граничні ставки, все інше визначається місцевою владою; 3) законодавчо закріплюються тільки перелік податків і зборів, котрі можуть встановлюватися місцевою владою, а база оподаткування, ставки податків, термін сплати тощо визначаються органами місцевого самоврядування.

За наявності законодавчо встановленого переліку місцевих податків і зборів центральний уряд може регламентувати обов'язковість їх запровадження. У такому випадку доцільні три варіанти: 1) всі податки та збори за переліком запроваджуються місцевими органами влади лише на їх розсуд; 2) всі податки і збори за переліком обов'язкові для запровадження органами місцевого самоврядування; 3) податки та збори поділяються на обов'язкові для запровадження й ті, що встановлюються за рішенням органів місцевого самоврядування. Саме такий варіант другої моделі діє в Україні.

За третьою моделлю центральна влада визначає перелік місцевих податків і зборів (обов'язкових чи не обов'язкових для запровадження, або й тих, і тих), але місцеві органи влади мають право вводити податки і збори, яких немає в переліку.

На нашу думку, з'ясувати, яка з моделей найефективніша, доволі складно, оскільки це залежить насамперед від країни, де вона використовується, загального розвитку економіки, її історичних традицій і національних особливостей. Великою мірою це пов'язано і з територіальним устроєм. Зазвичай в унітарних країнах органи місцевого самоврядування мають обмежені права щодо встановлення та стягнення місцевих податків і зборів, тоді як у федеративних державах основні питання місцевого самоврядування належать до компетенції суб'єктів федерації.

Не меншої уваги заслуговують положення Європейської хартії місцевого самоврядування, які визначають основні засади організації та функціонування органів місцевого самоврядування, зокрема в частині фінансового забезпечення. Хартія була прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р., підписана від імені України 6 листопада 1996 р. та ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р. [2].

Разом із тим, як свідчать результати наукових досліджень, під час розроблення Податкового кодексу України не було повною мірою дотримано основних принципів побудови місцевої фінансової політики, визначеної в рекомендаціях Ради Європи щодо виконання Європейської хартії місцевого самоврядування, які, зокрема, передбачають: 1) віднесення до місцевих тих податків і зборів, що є локалізованими, прив'язаними до конкретної території, сплати яких важко уникнути; 2) надання органам місцевого самоврядування права встановлювати розміри ставок у певних, але широких межах, достатніх для забезпечення фінансування місцевих програм; 3) визначення пільг та звільнень щодо місцевих податків і зборів лише за рішеннями представницьких органів місцевого самоврядування, а не законодавчо; 4) повсюдність бази оподаткування для більшості адміністративно-територіальних одиниць відповідного рівня.

Таким чином, у результаті проведеного дослідження деяких проблемних аспектів формування та функціонування місцевих бюджетів в Україні можна зробити висновок про те, що загальний стан фінансового та матеріального достатку місцевих бюджетів знаходиться у значній залежності від центральних органів державної влади. Такий стан речей суперечить як положенням міжнародних актів, згоду на обов'язковість яких було надано Верховною Радою України, так і динаміці становлення України як сучасної, демократичної держави в цілому. У цьому разі необхідно рухатися двома паралельними шляхами – з одного боку, вдосконалювати відповідну законодавчу базу текстуально, досягти однозначності та зрозумілості термінології, уникнути протиріччя у різних нормативно-правових актах, узгоджувати термінологію бюджетного законодавства з термінологією інших галузей законодавства, а з другого – вдосконалювати законодавство якісно, посилюючи власну дохідну базу місцевих бюджетів, їх самостійність, досягати збільшення забезпечених фінансовими ресурсами повноважень місцевих бюджетів з метою найповнішого забезпечення інтересів населення окремих територій та регіонів України, використовувати позитивний досвід у цій сфері економічно сильних та розвинених країн світу.

Список використаних джерел

1. Воротіна, Н. В. Місцеві бюджети в Україні: деякі проблеми правового регулювання в умовах реформи [Текст] / Н. В. Воротіна // Часопис Київ. ун-ту права. – 2010. – № 4. – С. 117–121.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. – Страсбург, 1985.
3. Конституція України від 28.06.1996 [Текст] // Відом Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Кузькін, Є. Ю. Місцеве оподаткування як інструмент зміцнення власної дохідної бази місцевого самоврядування [Текст] / Є. Ю. Кузькін // Фінанси України. – 2015. – № 4. – С. 34–47.
5. Кучерявенко, М. П. Податкове право [Текст] : підручник / М. П. Кучерявенко. – Х. : Консум, 1997. – 432 с.
6. Ольшанський, О. В. Консолідація фінансового забезпечення розвитку територіальних громад на засадах децентралізації владних

- повноважень [Текст] / О. В. Ольшанський // Вісн. Акад. митної служби України. Сер.: Державне управління. – 2013. – № 2. – С. 145–152.
7. Перепелиця, М. О. Проблеми правового механізму реалізації фінансових повноважень органами місцевого самоврядування в Україні [Текст] / М. О. Перепелиця // Громадське життя Харківщини за 20 років незалежності України. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. – С. 183–185.
 8. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
 9. Сачалко, Ю. М. Проблеми фінансової основи місцевого самоврядування в Україні [Текст] / Ю. М. Сачалко // Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (16–17 січ. 2015 р.) / Громад. орг. «Правовий світ». – Дніпропетровськ : ГО «Правовий світ», 2015. – С. 15–16.
 10. Солдатенко, О. В. Місцеві бюджети в Україні: проблеми та напрями їх вирішення [Текст] / О. В. Солдатенко // Збірник наукових праць Науково-дослідного інституту фінансового права : за 2012 р. / Держ. податкова служба України, Нац. ун-т держ. податкової служби України, Нац. акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т фінансового права. – К. : Алерта, 2012. – С. 91–93.
 11. Юрій, С. І. Бюджетна система України [Текст] : навч. посіб. / С. І. Юрій. – К. : НІОС, 2000. – 400 с.

В. А. Величко

Финансовая самостоятельность органов местного самоуправления

В статье анализируется уровень финансовой автономии местного самоуправления, исследуются и предлагаются варианты укрепления материально-финансовой базы местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: *местное самоуправление, территориальная община, децентрализация власти, местные бюджеты.*

V. O. Velychko

Financial independence of local government

Analyzes the level of financial autonomy of local self-researched and offered options for strengthening the material and financial base of local self-government in Ukraine.

The full and effective implementation of the functions of local government, creating the necessary conditions for socio-economic growth and development of the country requires stable and real sources of income of local budgets and local budgets. Since it is of institutional sophistication and involvement of local governments to adopt and implement important for the community or group of communities depends on the recognition of decisions of a political regime so that ensuring democracy, civil society and rule of law. Given Ukraine's aspirations for EU integration at all levels, including by harmonizing their legislation with the rules in force in the framework of this formation, an important aspect of local government reform in Ukraine is its compliance with the requirements that apply to her the leading European countries, namely the financial independence and autonomy of local governments.

Due to the considerable powers of the executive authority on the definition of budgetary and financial policy financial basis of local government has a number of problems. In the present conditions, local budgets were substantially depending on the central government, which defines specifications deductions from regulatory taxes and the size of subsidies and subventions from the State Budget of Ukraine. The financial independence of local government not only restricts their almost total dependence on national income, but also instability budget management practices. Annual changes in revenues, budgetary control mechanism made it impossible to implement the local authorities not only financial policy perspective, but normal operation during the year.

Keywords: *local government territorial community, decentralization of power, local budgets.*