

*Ю. Б. Баклагов,
доктор філософії в галузі державного управління,
професора кафедри фундаментальних і гуманітарних
дисциплін, Краснодарський інститут Міжрегіональної
Академії управління персоналом, голова Краснодарської
міської ради*

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО ПІДГРУНТЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті наведено результати інституціонального аналізу фінансово-економічного підгрунтя місцевого самоврядування в Україні з метою визначення проблем.

In the article the results of analysis financial and economic basis local self-government are resulted in Ukraine with the purpose of determination problems.

*Ключові слова: міське самоврядування, проблеми, законодавча база.
Key words: local self-government, problems, legislative base.*

ВСТУП

Система місцевого самоврядування є важливою складовою територіальної організації влади країни. Сама ж система місцевого самоврядування як така в Україні ще не склалася, оскільки механізм влади ще не працює в самоврядному режимі, остаточно не сформована територіальна організація влади, не створено фінансово-економічного підгрунтя. Однак елементи цієї системи присутні та продовжують розвиватися за умов існуючих політичних тенденцій та історичного досвіду; фінансово-економічної кризи; особливостей політично-правового розвитку держави, нестабільного законодавчого регулювання; подолання психологічних стереотипів патерналістського мислення.

Особливої актуальності в трансформаційному суспільстві набувають спроби розв'язання проблем фінансово-економічного забезпечення місцевого самоврядування (Л.І. Василенко, П.С. Бабич, К.І. Дорош, В.І. Кравченко, Л.Д. Ларіонова) та питань ефективності місцевого самоврядування (І.І. Артим, О.Є. Глинський, В.Б. Дзюндзюк, Р.І. Кіфлюк, Р.М. Рудницька, В.В. Цвєтков та ін.), а також дослідження проблем фінансово-економічного підгрунтя місцевого самоврядування (Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, М.І. Круглов, Н.Р. Нижник, Г.С. Одінцова, Ю.О. Чернецький, В.О. Шамрай, А.П. Юзьков та ін.). Важливе значення для розробки пропозицій

щодо розвитку місцевого самоврядування та вирішення пов'язаних з ним проблем мають наукові праці зарубіжних дослідників (Т. Ларсон, Ю. Панейко, Ф. Петіт-віль, Е. Сектон, Д. Хілл та ін.).

У цілому, на сьогодні існує значна кількість наукових праць, присвячених різним аспектам місцевого самоврядування. Проте сучасні соціально-економічні трансформації, що відбуваються в Україні, породжують значну кількість проблем у функціонуванні системи місцевого самоврядування, відтак, потребують нових підходів до їх вирішення. Це стосується, зокрема, виявленню та обґрунтування сучасних проблем фінансово-економічного підгрунтя місцевого самоврядування в Україні, які повинні враховуватись при прийнятті рішень щодо вдосконалення цієї системи.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Метою статті є визначення сучасних проблеми фінансово-економічного підгрунтя місцевого самоврядування в Україні за результатами інституціонального аналізу.

РЕЗУЛЬТАТИ

Теоретичний аналіз сутності поняття "фінансово-економічна основа місцевого самоврядування" в його різних модифікаціях показує, що воно багатогранне, обіймає багато різних за характером, ступенем значимості і можливостей вирішення

проблем. Фінансово-економічну основу місцевого самоврядування становлять: природні ресурси, що знаходяться на території громади; комунальне майно, а також, у відповідності із законом, інша власність, що сприяє задоволенню потреб жителів територіальної громади; місцеві бюджети та інші фінансові ресурси місцевого самоврядування; об'єкти спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні. Відтак, фінансово-економічні основи місцевого самоврядування являють собою сукупність правових норм, що закріплюють та регулюють суспільні відносини, пов'язані з формуванням та використанням комунальної власності, місцевих бюджетів та інших місцевих фінансів у інтересах населення територіальних громад. Економічні функції територіальних громад полягають у розгляді й вирішенні економічних питань місцевого значення.

Європейська хартія про місцеве самоврядування в ст. 9 закріплює загальні принципи організації фінансово-економічної самостійності органів місцевого самоврядування. Разом з тим, Європейська хартія, не визначаючи критеріїв достатності фінансових засобів, вказує на те, що надходження деякої частини коштів повинно бути результатом дії самих органів місцевого самоврядування у сфері оподаткування. Використовуючи це, більшість країн Європи та Америки до 70 % бюджетних надходжень мають за рахунок власного оподаткування [1].

Відповідно до Закону "Про міське самоврядування в Україні" органи державної влади України: передають органам місцевого самоврядування матеріальні та фінансові засоби, необхідні для здійснення окремих державних повноважень, які можуть надаватися чинним законодавством для даних органів; регулюють прийняттям відповідних законів порядок передачі об'єктів державної власності у комунальну власність; розробляють та встановлюють державні мінімальні соціальні стандарти; регулюють відносини між державними і місцевими бюджетами; забезпечують збалансованість мінімальних місцевих бюджетів територіальних громад; гарантують фінансову самостійність місцевого самоврядування; компенсують місцевому самоврядуванню додаткові витрати, що виникають у результаті рішень, прийнятих органами державної влади України; беруть участь у вирішенні місцевих завдань через цільові державні та регіональні програми [2].

Важливою складовою місцевого самоврядування є комунальна власність. Вона разом з місцевим бюджетом становить головний зміст поняття фінансово-економічної основи місцевого самоврядування. Це новий економічний інститут, оскільки раніше місцеві ради розпоряджалися частиною виділеної їм державної власності, не будучи його власником. І саме в цьому полягає найбільше еко-

номічне обґрунтування обмеження самостійності місцевих рад та включення їх у загальну систему органів державної влади.

Законом України "Про власність" власність адміністративно-територіальних одиниць (комунальна власність) віднесена до державної власності, а відповідно до п.2 ст. 32 цього Закону суб'єктами права комунальної власності визнані адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських рад [3]. Правову основу формування і набуття права комунальної власності та реальну економічну базу для вирішення соціально економічних завдань, розвитку комунального господарства було закладено прийняттям постанови Кабінету "Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)" [4].

Постановою Кабінету Міністрів України "Про порядок передачі державного майна" започатковано порядок передачі державного майна, яке перебувало у віданні міністерств і відомств України та інших органів, і уповноваження управляти державним майном, а також від однієї адміністративно-територіальної одиниці до іншої. А у 1998 р. було затверджено Положення про порядок передачі об'єктів права державної власності та Порядок подання і розгляду пропозицій щодо передачі об'єктів з комунальної у державну власність. Зазначені акти поклали початок регламентації передачі об'єктів права державної та комунальної власності [5].

Конституція України та Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" закріпили за комунальною власністю статус недержавної власності, а її суб'єктами стали не адміністративно-територіальні одиниці в особі відповідних рад, а територіальні громади, яким надано право володіти, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах належним їм майном як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

У відповідності до частини 1 ст. 60 Закону "Про місцеве самоврядування" в Україні встановлено орієнтований перелік об'єктів, що можуть перебувати у комунальній власності, який визначає відповідна сільська, селищна, міська рада. Рухоме і нерухоме майно, інші об'єкти права комунальної власності громадського користування, які мають важливе значення для життєзабезпечення села, селища, міста, задоволення потреб територіальної громади та для збереження історико — культурних об'єктів, визначаються територіальною громадою як об'єкти виключного права комунальної власності. До об'єктів виключного права комунальної власності можуть бути віднесені: землі, надані для розміщення будівель

органів державної влади та органів місцевого самоврядування; землі загального користування у населених пунктах; землі рекреаційного, історико-культурного, оздоровчого та природоохоронного призначення; річки, водойми та їх береги; кладовища; пам'ятки історії та архітектури; природні ландшафти та заповідники. Територіальна громада або відповідна рада може встановлювати перелік і інших об'єктів. Вищезазнані об'єкти комунальної власності не відчужуються і статутом встановлюється їх перелік.

Об'єкти, що задовольняють потреби територіальних громад, об'єкти права комунальної власності та кошти місцевих бюджетів можуть бути спільною власністю (сумісною або частковою) територіальних громад, для чого приймаються рішення двох або більше територіальних громад, відповідних органів місцевого самоврядування. Об'єднання відбувається на договірних засадах для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій. Це питання регламентується п.3 ст. 60 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" і застосовується у випадку, якщо утримання відповідним об'єктом комунальної власності для однієї громади є утрудненим, а можливість цього об'єкта спроможні задовольнити потреби декількох територіальних громад [2].

Згідно з п. 5 ст. 60. органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад мають право володіння, тобто юридично забезпечені можливістю мати майно та утримувати його на власному балансі. Вони мають юридично забезпечену можливість власника експлуатації, використовуючи майно, здобуваючи з цього корисні властивості та юридично забезпечену можливість власника, визначати частину належного йому майна шляхом зміни його призначення чи належності у формі відчуження, передавання тощо. Все це спрямовано на забезпечення надання необхідних громадських послуг. Тобто територіальна громада — власник комунального майна — може здійснювати з об'єктом комунальної власності будь-які господарські операції, передавати їх у постійне або тимчасове користування фізичним та юридичним особам, здавати в оренду, вносити як частку до статутного фонду підприємств та акціонерних товариств, продавати, купувати, використовувати як заставу, приватизувати, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів комунальної власності, що приватизуються або передаються у користування та оренду тощо. Проте доцільність, порядок, форми та умови відчуження комунального майна вирішується виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської, районної у місті за пропозицією їх виконавчих органів відповідно до п.

30 ст. 26 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" [2].

У встановленому законом порядку виконавчі органи місцевого самоврядування створюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, установи та заклади, визначають мету їх діяльності та організаційні форми, затверджують статут підприємств, організацій та установ, що створили. Для створених підприємств регулюють ціни на послуги, продукцію та взаємовідносини їх з бюджетом, визначають порядок використання їх прибутку; контролюють ефективне використання майна цих підприємств, фінансово-господарську діяльність, здійснюють призначення та звільнення керівників підприємств, заслуховують їх звіти про діяльність; делегують представників до спостережних рад господарських товариств, частка капіталу яких належить органам місцевого самоврядування.

Управління об'єктами права комунальної власності здійснюють виконавчі органи місцевого самоврядування або інші уповноважені ними юридичні та фізичні особи. Управління об'єктами права спільної власності територіальних громад здійснюється за рішенням районних та обласних рад, районних та обласних державних адміністрацій. Для управління об'єктами права спільної власності сільськими, селищними, міськими радами можуть бути створені відповідні органи управління.

Комунальна власність територіальних громад, згідно зі ст. 13 Конституції України, має державний захист, як і усі об'єкти права власності. Згідно зі ст. 60 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу. За винятком випадків, передбачених законами [6].

На формування комунальної власності суттєвим чином вплинув процес приватизації, здійснюваний відповідно до Закону "Про приватизацію державного майна". Відповідно до Закону метою приватизації було: реформування широкого прошарку приватних власників як економічної основи ринкових відносин, створення конкурентного середовища, прискорення розвитку сфери торгівлі та послуг на основі приватизації більшості об'єктів "малої приватизації", сприяння в організації заходів щодо соціального захисту населення [7].

В інтересах місцевого населення органи місцевого самоврядування у встановленому законом порядку вправі здійснювати зовнішньоекономічну діяльність. Причому тут органи місцевого самоврядування виступають не лише як господарські суб'єкти (експортно-імпортна діяльність, участь у спільних підприємствах і т. д.)

у зовнішньоекономічній діяльності, але і як органи управління, що стягують податки з іноземних інвесторів та регулюють право користування природними ресурсами, що знаходяться в комунальній власності.

Важливою складовою фінансово-економічної діяльності є місцевий бюджет, який відповідно до Бюджетного кодексу України містить у собі надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати становлять єдиний баланс відповідного бюджету [8].

Міжбюджетні відносини будуються на основі принципів взаємної відповідальності, застосування єдиної для всіх територіальних громад методології, що враховує їх індивідуальні особливості, вирівнювання доходів територіальних громад, максимально можливе скорочення зустрічних фінансових потоків, підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні власних доходів місцевих бюджетів, гласність міжбюджетних відносин.

У відповідності зі ст. 61 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" та ст. 75 Бюджетного кодексу України формування місцевих бюджетів повинно відповідати вимогам самостійності, достовірності, збалансованості, гласності та єдності, які забезпечуються наявністю власних джерел доходів, закріпленням за цими бюджетами загальнодержавних доходів, правом визначати напрями використання бюджетних засобів, правом розробляти, розглядати, затверджувати та використовувати бюджет, обмеженням прав державних органів щодо втручання в процес формування та виконання місцевих бюджетів; правом використовувати на свій розсуд доходи місцевого бюджету, що отримані додатково в ході його виконання чи економії у видатках і заборону на вилучення органами державної влади вільних залишків засобів, місцевих бюджетів, правом на компенсацію додаткових витрат, що виникли в результаті рішень, які прийняті органами державної влади, відповідальність органів місцевого самоврядування за виконання місцевого бюджету.

Ст. 142, 143 Конституції України, ст. 16, 61 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" та ст. 63 Бюджетного кодексу України визначають засади самостійності місцевих бюджетів, які досягаються і гарантуються власними та закріпленими законом загальнодержавними доходами.

Складовими поняттями місцевого бюджету є районний та обласний бюджет, поточний бюджет, бюджет розвитку, мінімальний бюджет, мінімальний рівень, самооподаткування. Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) — план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення

функцій та повноважень місцевого самоврядування. Затверджують та виконують бюджети сіл, селищ, міст, районів у містах самостійно органи місцевого самоврядування.

Місцевий бюджет має дохідну і видаткову частину. Дохідна частина бюджету формується за рахунок власних джерел (місцеві податки і збори), закріплені законами загальнодержавні податки, збори та інші загальнообов'язкові платежі (закріплені доходи), здійснення органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконання рішень органів виконавчої влади, надання фінансової підтримки місцевому самоврядуванню з боку держави для зрівноваження бюджету до рівня мінімальних соціальних потреб на основі нормативів бюджетного забезпечення на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану території.

До видаткової частини місцевих бюджетів належать: видатки поточного бюджету (на фінансування установ і закладів, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань), видатки бюджету розвитку (на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних зі здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, фінансування субвенцій та інших видатків, що пов'язані з розширенням відтворення, інші витрати, передбачені статутами територіальних громад.

Одним із шляхів фінансування програм та проектів розвитку територіальних громад, зменшення дефіциту бюджету є комунальні займи, які можуть здійснюватися шляхом викупу цінних паперів від імені територіальних громад. Прибутком тимчасового характеру є позики. Випуск облігацій внутрішньої і місцевої позики здійснюється у відповідності з Законом України "Про цінні папери і фондову біржу" [9]. Крім того, економічні результати може давати муніципальна банківська діяльність (випуск цінних паперів, інвестування тощо), операція з землею (купівля землі, резервування та здача в оренду), операції з нерухомістю. Проблемою сьогодні є плата за землю, яка може бути використана як суттєвий важіль підвищення ефективності землекористування. В багатьох країнах це є значним джерелом коштів для формування місцевих бюджетів.

Важливим джерелом є використання коштів самооподаткування — одноразових добровільних цільових зборів, що встановлюються безпосередньо населенням для фінансування вирішення питань місцевого значення. Рішення про це приймається місцевим референдумом. Зазначені кошти зараховуються до поточного рахунку сільської ради і не включаються до поточного бюджету, а витрачаються на заходи, затверджені сільськими зборами.

Різновидом колективної діяль-

ності у задоволенні економічних потреб є кооперація шляхом створення юридичної особи. Особливо цінні тут надбання членів територіальної громади у питанні управління майном кооперативу, пізнання проблем комунального господарства, що, безумовно, певною мірою сприятиме розвитку місцевого самоврядування в Україні. Прикладом в даному випадку може бути кооперація фермерських господарств.

ВИСНОВКИ

Отже, рівень і темпи розвитку законодавчої бази місцевого самоврядування в Україні не відповідають суспільним потребам і законодавство з питань місцевого самоврядування загалом і його фінансово-економічних основ зокрема довгий час залишалося фрагментарним, значною мірою суперечливим і недієздатним. Все це призвело до того, що у бюджетній сфері загострювалися суперечки щодо перерозподілу бюджетних ресурсів та повноважень між центральною, регіональною та місцевою владою. Нерідко вони переростали у відкриті конфлікти, які розв'язувалися з допомогою судової влади. Аналізуючи практику судового розгляду цих конфліктів, все більше виникало переконання, що без докорінної зміни бюджетного законодавства та бюджетної реформи все це матиме місце й надалі.

Література:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1997. — № 24. — Ст. 170.
3. Закон України "Про власність" // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1991. — № 20. — Ст. 249.
4. Постанова Кабінету Міністрів України "Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю". — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua>
5. Постановою Кабінету Міністрів України "Про порядок передачі державного майна". — Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua>
6. Конституція України // Офіційний вісник України — від 01.10.2010. — № 72/1 Спеціальний випуск. — 15. — Ст. 2598.
7. Закону "Про приватизацію державного майна" // Відомості Верховної Ради України. — від 16.06.1992. — № 24. — Ст. 348.
8. Бюджетний кодекс України // Голос України. — від 04.08.2010. — № 143.
9. Закон України "Про цінні папери і фондову біржу" // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1991. — № 38. — Ст. 508.

Стаття надійшла до редакції 25.02.2011 р.