

А. С. Повстяна,  
аспірант, Донецький державний університет управління

## ЗАБЕСПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ АВТОНОМІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*У статті проаналізовано питання формування та забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування на сучасному етапі становлення української держави, основні проблеми, з якими стикаються місцеві органи влади на шляху до самостійності. Запропоновані основні напрями щодо реформування місцевого самоврядування стосовно фінансової автономії.*

*The article analyzes the issue of formation and providing of financial autonomy of organs of local self-government on the modern stage of becoming of the Ukrainian state, basic problems into which local authorities meet on a way to independence. Basic directions are offered in relation to reformation of local self-government in relation to a financial autonomy.*

*Ключові слова: місцеве самоврядування, фінансова автономія, фінансові ресурси, міжбюджетні відносини.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ В ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ, ЗВ'ЯЗОК З НАУКОВИМИ І ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Самодостатні та потужні територіальні громади є основою місцевого і регіонального розвитку будь-якої країни. Це також є ознакою якісного й ефективного місцевого самоврядування.

Основні принципи місцевого самоврядування закладені у Європейській хартії місцевого самоврядування, що ратифікована Україною у 1997 р., серед них — принципи правової, організаційної та фінансової автономії органів місцевого самоврядування.

Фінансова автономія органів місцевого самоврядування озна-

чає, що зазначені органи мають право збирати та розподіляти їх власні фінансові ресурси самостійно. Цих ресурсів має бути достатньо для того, щоб місцеві органи влади могли якісно здійснювати свої функції та повноваження. Частина зазначених ресурсів має надходити до місцевих бюджетів через місцеві податки та збори. Ставки місцевих податків та зборів має право визначати самостійно орган місцевого самоврядування, але в рамках, передбачених законодавством.

На сьогодні органи місцевого самоврядування України на мають достатньої фінансової незалежності та повноважень для повноцінної діяльності на своїй території.

Основне завдання, яке стоїть перед органами місцевої влади в Україні в даний час, — забезпечення виконання своїх функцій за допомогою використання всього доступного фінансового потенціалу регіону.

Сьогодні питання децентралізації бюджетної системи України виходить на перший план, адже фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і уподобаннями.

Практика діяльності органів місцевого самоврядування в умовах легітимізації їхніх прав довела, що саме фінансова незалежність є вирішальною у здійсненні функцій і завдань, які на них покладаються в сучасних складних умовах становлення української держави.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, ВИДІЛЕННЯ НЕВІРШЕНИХ ПИТАНЬ

В Україні наукові підходи щодо розвитку місцевого самоврядування роблять такі вчені та фахівці: В. Кампо, В. Кравченко, В. Куйбіда, О. Лебединська, І. Луніна, К. Павлюк, М. Пабат, О. Сунцова, Ю. Шаров [6—10].

Методологічні проблеми вдосконалення системи місцевого самоврядування як основи для місцевого та регіонального розвитку розглядаються у працях О. Кириленко, В. Опаріна, І. Лютого, Ц. Огонь [5; 8; 9].

У своїх дослідженнях вченими розглядалися теоретичні й практичні аспекти вирішення актуальних проблем бюджетної децентралізації та забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, зокрема за допомогою реформування системи міжбюджетних відносин, розширення переліку податків, визначення механізмів регулювання фінансових відносин між центральними і місцевими органами влади.

Однак, незважаючи на вагомі дослідження у цій сфері, практичних напрацювань все ще недостатньо для повного втілення ідеї бюджетної децентралізації.

### ЗАГАЛЬНА МЕТА

Метою даної статті є визначення основних проблем, що заважають досягненню та забезпеченню фінан-

сової самостійності й самодостатності місцевих органів влади, а також розробка певних рекомендацій та пропозицій щодо покращення існуючої ситуації в країні.

## ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ, ОБГРУНТУВАННЯ ОТРИМАНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Фінансова стабільність України буде гарантована тільки за умови фінансового благополуччя її територій. Звідси особливої актуальності набувають питання розробки концепції ефективної бюджетної політики на місцевому рівні, яка дала б змогу забезпечити фінансову самостійність органів місцевого самоврядування. На сьогодні це питання набуває важливого значення, оскільки фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території, сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з найнеобхіднішими місцевими потребами.

Фінансову незалежність місцевого самоврядування можна розглядати як можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного та соціального розвитку даної території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого управління. Вона також означає, що передумовою фінансової незалежності є розумна, з точки зору економічної доцільності, децентралізація влади та адекватний розподіл повноважень, відповідальності та фінансово-економічної бази між центром і органами місцевого самоврядування. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування полягають в оптимальному врахуванні інтересів держави, підприємницьких структур, населення і місцевого самоврядування.

Фінансова автономія є базою самоврядування територіальних колективів, самостійності всіх рівнів місцевої влади. Проблематику забезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні не до кінця ще розроблено. В зв'язку з цим слід приділити більше уваги цьому питанню. Досліджуючи праці видатного науковця О.О. Сунцової [11], розглянемо, що слід розуміти під поняттям фінансова автономія місцевих органів влади. Грецьке слово *autonomia* походить від понять *autos* — сам і *notos* — закон. Буквально це означає: сам пишу (приймаю) закони. Поняття, автономія, розкриває зміст терміна самоврядування і тісно з ним пов'язана. Самоврядування — це автономне функціону-

вання будь-якої організації, у тому числі й територіальної.

Фінансова автономія місцевих органів влади може розглядатися лише в контексті функцій, які покладаються на ці органи влади. Якщо в державі немає розподілу функцій між рівнями влади, то про фінансову автономію місцевих органів влади не може бути й мови.

Вважаємо, що головною ознакою фінансової незалежності є володіння і самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, обсяг яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на ці органи. Такі фінансові ресурси потрібні місцевій владі для реалізації намічених цілей і програм економічного та соціального розвитку території відповідно до обраних пріоритетів. Фінансову незалежність слід розуміти як незалежність від загальнодержавних органів влади у прийнятті певних рішень щодо місцевих проблем і, головне, забезпечення для їх вирішення відповідних коштів.

На жаль, проголошений у Конституції України принцип самостійності територіальних громад на практиці майже не реалізується. Так, Конституцією України затверджено організаційну, фінансову, правову самостійність органів місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, але в реальному житті це не завжди так.

У національному законодавстві не тільки чітко не визначені механізми та напрями реалізації права територіальних громад на самостійне вирішення питань, що належать до юрисдикції місцевого самоврядування, а й мають місце суттєві протиріччя, що заважають здійсненню конституційних принципів місцевого самоврядування взагалі.

Реалізація конституційного права на місцеve самоврядування в Україні стикається з серйозними перепонами. Незважаючи на те, що за Конституцією України місцеve самоврядування формально відокремлено від державної влади, місцеві органи державної влади (місцеві державні адміністрації) намагаються втручатися у справи органів місцевого самоврядування, а іноді й керувати ними. Це відбувається передусім через недосконалість національного законодавства у цій сфері.

Але хочеться наголосити на тому, що в Україні відбулося багато позитивних зрушень щодо визнання об'єктивної необхідності становлення реального самоврядування як права та здатності територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення. Хоча дехто з громадян, навіть урядовців і народних депутатів, місцеve самоврядування ще сприймають як додаток до державної влади. Це є підтвердженням того, як глибоко вкорени-

лися у суспільстві колишні радянські стереотипи громадського мислення.

Змінити погляди суспільства на місце і роль місцевого самоврядування може лише позитивне вирішення того:

— наскільки реальним, а не продекларованим є місцеve самоврядування;

— наскільки органи місцевого самоврядування самостійні у вирішенні місцевих проблем;

— чи має ця самостійність достатнє матеріальне та фінансове підґрунтя [11].

Без перебільшення можна сказати, що матеріально-фінансова самостійність є необхідною умовою втілення всіх інших принципів місцевого самоврядування. Від фінансових можливостей залежить виконання реальних владних функцій органами місцевого самоврядування. Самостійність завжди буде лише формальною, якщо залишатиметься залежністю у фінансовому плані.

На даному етапі розвитку нашої держави, практика доводить, що місцеві органи влади дуже сильно залежать від дій уряду. Власна фінансова база органів місцевого самоврядування дуже слабка, місцеві податки і збори займають незначне місце в місцевому бюджеті — тільки 5—7% від загального обсягу усіх надходжень.

Проте офіційні трансферти у доходах місцевого бюджету з кожним роком мають стійку тенденцію до зростання, про що свідчать приведені дані (рис. 1) [13].

Так, доходи місцевих бюджетів 16 областей більше ніж на 60% сформовані за рахунок трансфертів із Державного бюджету. Це, насамперед, показує надмірну залежність місцевих бюджетів від бюджетів вищих рівнів.

Тенденція постійного збільшення частки дотацій і субвенцій в доходах місцевих бюджетів свідчить про те, що міжбюджетні трансферти в Україні не виконують стимулюючої функції, а спрямовані лише на забезпечення надання державних послуг по всій країні на однаковому рівні. Таке становище заважає розбудові конкурентоспроможних регіонів, вирішенню питань регіонального розвитку в Україні.

Якщо взяти до уваги досвід розвинених країн, то частка трансфертів у доходах їх місцевих бюджетів значно нижча, ніж в Україні: у Фінляндії — 31%, Словаччині — 39,0%, Франції — 26,9%, Італії — 38,1%, Швеції — 19,0%, Німеччині — 45%, Данії — 24,0% [13]. Це свідчить про те, що місцеві органи влади зацікавлені в нарощуванні власної дохідної бази, а не чикають допомоги "зверху".

Незважаючи на те, що у законодавстві прописаний принцип самостійності, є самостійність у бюджет-

ному процесі є лише "на словах".

Практично жоден орган місцевої влади не може затвердити свій бюджет на плановий бюджетний рік до затвердження Державного бюджету, оскільки значна питома вага обсягу місцевих бюджетів (від 50 до 70%) залежить від розміру міжбюджетного трансферту, який встановлюється на державному рівні й остаточно затверджується при прийнятті Державного бюджету.

Сучасні реалії свідчать про те, що вирішальне значення для забезпечення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування у більшості випадків мають доходи місцевих бюджетів. Це пояснюється тим, що: об'єкти комунальної, а також спільної власності переважно належать до невиробничої сфери, вони не дають значних надходжень коштів до органів місцевого самоврядування, а є неприбутковими організаціями і, як правило, перебувають на повному, іноді — частковому утриманні за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Отже, залежність місцевих органів влади від центрального уряду, а отже від Державного бюджету, можна зменшити за допомогою надання права органам місцевого самоврядування запроваджувати власні податки та самостійно встановлювати ставки оподаткування (при контролі загальнодержавних органів за загальним рівнем оподаткування), а також надання більше прав і свобод місцевим органам самоврядування на ведення комерційної діяльності. Проте система місцевих фінансів не може бути незалежною, якщо органи місцевого самоврядування не будуть мати податкової автономії, якщо з усієї сукупності об'єктів оподаткування не вирізнятимуться деякі з них для цілей місцевого самоврядування.

Фінансову самостійність місцевих органів влади обмежує не лише майже повна їх залежність від загальнодержавних доходів, але і нестабільність практики бюджетного регулювання. Щорічні зміни переліку доходів місцевих бюджетів, механізму бюджетного регулювання не тільки унеможливають здійснення місцевою владою перспективної фінансової політики, але й не можуть їй гарантувати протягом року нормальні умови для функціонування.

Подібна залежність від центру пригнічує ініціативу, знижує відповідальність місцевих органів влади та, зрештою, негативно позначається на реальному житті населення.

## ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗРОБОК

Розвиток місцевого самоврядування має бути пріоритетом державної політики України. Саме тому необхідна нова державна програма сприяння розвитку місцевого самоврядування в Україні, забезпечення

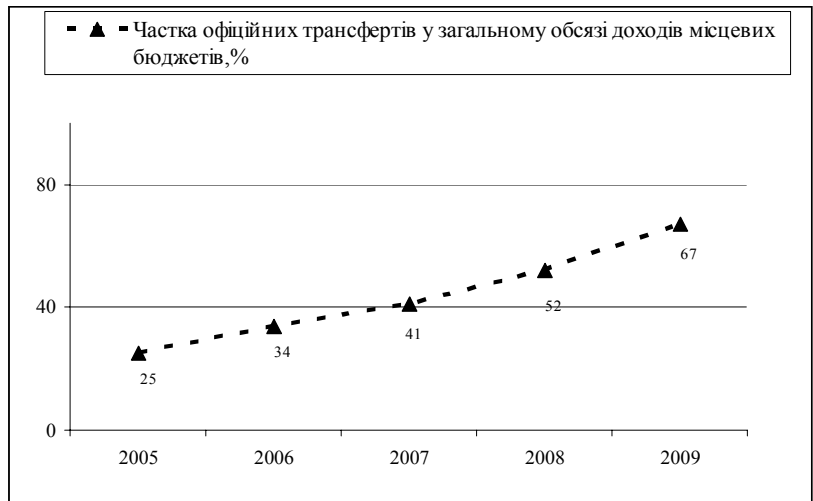


Рис. 1. Частка офіційних трансфертів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів, %

права місцевого населення на самостійне вирішення питань місцевого значення. Потрібна цілісна і вивірена концепція розвитку, що має бути підкріплена відповідним законодавством.

По-перше, ефективна діяльність органів місцевого самоврядування України буде можливою лише за чіткого законодавчого розподілу повноважень та відповідальності.

На сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування органам місцевого самоврядування необхідно надати більш широкі повноваження, що зробить їх реальним суб'єктом територіального розвитку та вираження інтересів громад, їх дійсної самоорганізації та самоврядності, а, наприклад, місцеві державні адміністрації наділити винятково контрольно-наглядовими функціями.

По-друге, реальною запорукою збільшення самостійності органів місцевої влади є реформування податкової системи країни шляхом розподілу джерел надходжень.

По-третє, удосконалення основ фінансової автономії органів місцевого самоврядування повинно здійснюватися у комплексі з удосконаленням існуючої законодавчої бази.

Прийняття нових фінансових нормативно-правових актів має відбуватися з врахуванням нових підходів до організації функціонування місцевої фінансової системи, з використанням зарубіжного досвіду, а також із усуненням будь-яких суперечностей вітчизняного законодавства щодо регулювання фінансових відносин на всіх рівнях управління.

Розглядаючи самостійність місцевих органів влади, слід враховувати також сучасні загальноекономічні фактори соціально-економічного розвитку України, такі як спад обсягів внутрішнього продукту, дефіцитність фінансових ресурсів, інфляція, нерозвинутість фондового рин-

ку, нестабільність законодавчої бази тощо. Без вирішення цих, а також багатьох інших складних проблем неможливо вести мову про фінансову незалежність місцевого самоврядування та побудови демократичної держави.

## Література:

1. Конституція України. — К.: Видавництво "Україна", 1996.
2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — С. 379—429.
3. Бюджетний кодекс України. — Х.: ООО "Одисей", 2004. — 104 с.
4. Європейська Хартія місцевого самоврядування: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
5. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: навч. посіб. — Тернопіль: Астон, 2006. — 140 с.
6. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. — К.: Т-во "Знання", КОО, 2006. — 487 с.
7. Луніна І. Бюджетні доходи та податкові повноваження місцевих органів влади / І. Луніна // Економіка України. — 2008. — № 6. — С. 37—47.
8. Огонь Ц. Г. Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації / Ц. Г. Огонь // Фінанси України. — 2006. — № 5. — С. 3—11.
9. Опарін В. М. Сутність і складові бюджетного менеджменту / В. М. Опарін // Фінанси України. — 2006. — № 2. — С. 60—66.
10. Поважний О.С., Пабат М.Г. Бюджетна система України та зарубіжних країн: підручник. — Донецьк: ДонДУУ, 2008. — 394 с.
11. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навч. пос. — К.: Центр навчальної літератури, 2009. — С. 549.
12. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти: монографія. — Д.: Вид-во УАДУ, 2001. — 302 с.
13. [www.dfp.gov.ua](http://www.dfp.gov.ua)

Стаття надійшла до редакції 22.02.2010 р.