

УДК 351.72/352.075:336.1/(477)

С.Е. ОСТРОВИЧ, Київський міжнародний університет

ПРО МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВУ ОСНОВУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ПИТАННЯ

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, фінансова основа, матеріальна основа

Існування комунальної власності, місцевих бюджетів та інших місцевих фінансів вимагає відповідного правового регулювання, а також наявність певного самостійного режиму регулювання фінансово-економічних відносин на місцевому рівні.

Аналіз сутності поняття «матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування» свідчить про те, що воно є досить багатограничним. В одних випадках акцентується на його економічній сутності, в інших – на правовій. Хоча очевидним є зв'язок і значення обох сфер. Це пояснюється також подвійною природою власності і фінансів, а саме – економічною та правовою природою.

Сучасним проблемам матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування присвячені праці фахівців у галузі конституційного, муніципального, цивільного та фінансового права, зокрема, роботи Л.К. Воронової, А.А. Жданова, О.Б. Заверухи, А.А. Коваленка, О.О. Кутафіна, Л.А. Музики, О.А. Музики-Стефанчук, А.А. Нечай, Л.О. Нікітіної, О.П. Орлюк, О.О. Первомайського, М. І. Піскотіна, та інших. При всьому різноманітті публікацій з обраної тематики зауважимо, що загально-правові проблеми нині все ж таки мало досліджені. Це підтверджує актуальність обраної нами теми статті. Метою статті є визначення правових практичних проблем, пов'язаних з формуванням матеріально-фінансової основи місцевого самовря-

дування. Новизна роботи полягає в тому, що в ній у поєднанні висвітлені правові та економічні проблеми матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування.

Взагалі, основи місцевого самоврядування покликані: забезпечити самостійність діяльності населення щодо управління місцевими справами; забезпечити незалежність і невтручання з боку органів державної влади; створити умови для ефективного вирішення питань, що виникають на місцевому рівні [1, с.83].

На думку О.М. Писарева, основи місцевого самоврядування – це сукупність правових норм, що містяться в Конституції, законах і закріплюють найбільш важливі, загальні для всіх адміністративно-територіальних утворень територіальні, правові, фінансово-економічні основи діяльності населення щодо вирішення завдань місцевого значення [2, с.15-16]. Приблизно подібне визначення наводить і В.І. Фадеев [3, с.77].

Ми схильні визначати основи місцевого самоврядування як закріплені у Конституції та законах України напрямки організації та діяльності органів місцевого самоврядування, що реалізуються та здійснюються у різних сферах суспільних відносин, і тим самим виражають його сутність і призначення.

У вітчизняній науці виділяють такі основи місцевого самоврядування: правові, соціальні, фінансово-економічні, територіальні, наукові [4, с.6].

Всебічний розвиток місцевого самоврядування має стратегічне значення для вітчизняних реформ в економічній, фінансовій, соціальній та інших сферах. Саме за допомогою місцевого самоврядування: населення відповідної території отримує певні послуги, що забезпечують їхню життєдіяльність; забезпечується акумулювання фінансових ресурсів на місцях і співпраця з органами державної влади.

Основною ціллю діяльності органів місцевого самоврядування є вирішення питань, що пов'язані із задоволенням побутових, соціально-економічних, медичних, культурних

та інших потреб населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці. З цією метою у розпорядженні органів місцевого самоврядування в Україні перебувають різні матеріальні та фінансові ресурси. Саме за допомогою цих ресурсів вказані органи забезпечують надання населення цілого комплексу послуг.

При дослідженні питань місцевого самоврядування розглядаються різноманітні напрямки його діяльності, зокрема тієї, що пов'язана із реалізацією повноважень у сфері формування та використання матеріальних, фінансових та інших ресурсів, що знаходяться в розпорядженні органів місцевого самоврядування, у власності територіальних громад. У цьому аспекті економічний бік діяльності органів місцевого самоврядування, як слушно вказує А.А. Єжкова, має пріоритетне значення, оскільки комунальна власність і фінансові ресурси є реальною основою для успішного вирішення питань щодо забезпечення життєдіяльності місцевих співтовариств [5, с.3]. Це у кінцевому рахунку й визначає актуальність теми дослідження матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування.

Звичайно, наявність матеріальних і фінансових ресурсів не означає, що всі громадяни отримуватимуть те, що їм належить у повній мірі. Реалізація законно визначених повноважень можлива за умови вмілого (ефективного, раціонального) управління та використання наявних ресурсів (хоча сьогодні в Україні практично відсутні бодай якісь традиції такого управління та використання). Відповідні органи мають забезпечити власними силами весь цей процес. Також вони мають сприяти розвитку власне місцевого господарства, визначити пріоритетні задачі місцевого розвитку відповідно до програм місцевого розвитку. На основі фінансових планів (місцевих бюджетів) має відбуватися формування доходів і фінансування за їх рахунок видатків; на основі інших планів має здійснюватися економічна та інша діяльність

органів місцевого самоврядування.

Дійсність та реальність існування місцевого самоврядування визначається матеріально-фінансовою основою, тобто тими матеріальними та фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, якими ці органи володіють, користуються та розпоряджаються (хоча не всіма цими ресурсами вони можуть самостійно розпоряджатися).

Набуття Україною статусу країни з ринковою економікою значно не змінило відносин у сфері матеріально-фінансового забезпечення відповідної території. Проте до того (тобто до набуття такого статусу) відбулося чимало змін у нормативно-правовому забезпеченні місцевого самоврядування, у визначенні та формуванні основ його функціонування. Змінились умови та порядок формування доходів бюджетів, визначення їх джерел. Бюджети почали розглядатися як самостійна ланка бюджетної системи (цю ознаку вони отримали ще у 90-х роках ХХ ст.), стали визнаватися самостійними фінансовими інститутами, формування яких здійснюється на основі розмежування видаткових повноважень між органами влади різних рівнів. Важливими у цьому аспекті є ст.5 і 7 БК України. Так, у ч.1 ст.5 закріплено те, що бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. Тобто, місцеві бюджети становлять окрему ланку бюджетної системи. А в п.3 ч.1 ст.7 закріплений принцип самостійності, відповідно до якого Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади АРК і органів місцевого самоврядування. Органи влади АРК і органи місцевого самоврядування коштами відповідних бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом відповідних органів державної влади, органів

влади АРК і органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради АРК і відповідних рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні бюджети. Це положення повністю детермінується з конституційною нормою про самостійність місцевого самоврядування (тобто, що відповідно до ст.140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України).

Належне функціонування та нормальний розвиток місцевого самоврядування у більшості країн світу неможливе за відсутності таких умов:

- законодавчого забезпечення компетенції органів місцевого самоврядування (у більшості випадків, ці положення закріплюються на рівні конституції та у спеціальному законі);

- належної кількості фінансових ресурсів, необхідних для виконання своїх функцій органами місцевого самоврядування (такі фінансові ресурси акумулюються у місцевих бюджетах й інших місцевих фондах коштів);

- державна політика підтримки місцевого самоврядування через перерозподіл фінансових ресурсів (йдеться про бюджетне регулювання та міжбюджетні відносини) [6, с.32].

Як слушно зазначає О.А. Музика-Стефанчук, ці умови є досить відносними. Звичайно, у своїй сукупності вони створюють певне підґрунтя для життєдіяльності територіальних громад, для виконання завдань і функцій органів місцевого самоврядування. Ще більшою мірою вони пливають на матеріально-фінансову основу останніх.

Відносини у сфері матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування регулюються нормами конституційного, фінансового, муніципального, адміністративного, цивільного права. У нашій статті ми розгляда-

ємо публічно-правові аспекти таких відносин, тобто цивільно-правове регулювання не зачіпаємо. Очевидною є публічно-правова природа матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, яку ми, власне, досліджуємо.

Основу конституційного регулювання складає, звичайно, Конституція України. Згідно зі ст.142 Конституції України, матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і 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 і обласних рад.

З метою взаємодії органів місцевого самоврядування, вираження та захисту їх фінансових інтересів територіальних громад дозволяється об'єднання певних коштів. У зв'язку з цим, абсолютно виправдано закріплюється конституційне право територіальні громади сіл, селищ і міст об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2001 від 13.07.2001 р. у справі № 1-39/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій) повноваження міських рад як органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом приймати рішення щодо: матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи не утворення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу й меж повноважень районних рад; адміністративно-територіального устрою та з інших питань у межах і порядку, визначених Конституцією та законами України, об'єднуються поняттям організація управління района-

ми в містах. Отже, формування та використання матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування здійснюється в межах їх управлінської діяльності. А управлінська діяльність становить предмет адміністративно-правового регулювання.

В Основному Законі міститься вказівка на те, 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. З одного боку, таке положення є певно гарантією тощо, що місцеве самоврядування має певну захищеність від втручання держави у суто місцеві справи. Якщо ж таке втручання відбулося і потягло за собою певні витрати з місцевого бюджету, то вони гарантовано мають компенсуватися державою. З іншого боку, ця гарантія залишається дещо декларованою, оскільки на сьогодні практично відсутній механізм такого відшкодування.

Деякий час після прийняття Конституції дана норма взагалі не діяла. Лише після прийняття 21.05.1997 р. Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» ситуація дещо змінилася. Було встановлено, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Також держава гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому законом про державний бюджет (ч.1 ст.62 Закону). Як бачимо, Закон дещо розширив конституційну гарантію, але все рівно залишилися питання

щодо її забезпечення та реалізації.

Діючий на той час Закон «Про бюджетну систему України» вже не відповідав, а ні положенням Конституції, а ні Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (це стосується, перш за все, послуг на рівні мінімальних соціальних потреб, вилучення надлишку коштів місцевих бюджетів до Державного бюджету України тощо). Лише в 2001 р. ситуація докорінно змінилася із прийняттям БК України.

Нині, як вже цілком виправдано можна стверджувати, матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування має цілковите правове підґрунтя для свого існування. Проте на практиці ще є численні проблеми, які за великим рахунком не підлягають урегулюванню правом. Так, йдеться про зацікавленість всіх сторін, що беруть участь у формуванні та використанні матеріальних і фінансових ресурсів, зберігати їх, збільшувати, створювати умови для їх подальшого розвитку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Шугрина Е. С. Муниципальное право : учебник / Е. С. Шугрина. – М. : Дело, 1999. – 496 с.
2. Писарев А. Н. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. пособие / А. Н. Писарев. – М. : Триада Лтд., 1997. – 112 с.
3. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М. : Юристъ, 1997. – 428 с.
4. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : монографія / [В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.] ; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
5. Ежкова А. А. Конституционно-правовые проблемы обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления : автореф. дисс... канд. юрид. наук : спец. : 12.00.02 «Конституционное право;

муниципальное право» / А. А. Ежкова. – М., 2004. – 25 с.

6. Музика-Стефанчук О.А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в

зарубіжних країнах : навчальний посібник / О. А. Музика-Стефанчук. – К. : Правова єдність, 2009. – 224 с.

Острович С. Е. Про матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування в Україні / С. Е. Острович // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 283–287 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10ocescvi.pdf>

Розглядаються окремі проблеми матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування; досліджуються питання сучасного стану та перспективи розвитку; аналізуються основи місцевого самоврядування.

Острович С.Е. О материально-финансовой основе местного самоуправления в Украине

Рассматриваются отдельные проблемы материально-финансовой основы местного самоуправления; исследуются вопросы современного состояния и перспективы развития; анализируются основы местного самоуправления.

Ostrovych S.E. About Material and Financial Basis of Local Self-Government in Ukraine

The review of separate problems of material and financial basis of local self-government is devoted; the questions of the modern state and prospect of development are analyzed; basis of local self-government are covered by the research.

Форум права Форум права Форум права