

УДК 342.25

**Ю. М. КИРИЧЕНКО,***кандидат юридичних наук,**доцент кафедри правових основ підприємницької діяльності**навчально-наукового інституту права та масових комунікацій**Харківського національного університету внутрішніх справ*

## РІВЕНЬ ЕКОНОМІЧНОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Визначено основні засади економічної самостійності місцевого самоврядування в Україні. Досліджено матеріальне та фінансове підґрунтя реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень.

Ефективність діяльності місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб значною мірою залежить від рівня його економічної самостійності, матеріально-фінансового забезпечення. Однією з основних проблем, які стримують подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні, є відсутність достатньої матеріальної та фінансової основи для реалізації виконання наданих місцевому самоврядуванню повноважень.

Питаннями економічної самостійності, матеріально-фінансових основ місцевого самоврядування України займалися такі вітчизняні вчені, як В. В. Кравченко, В. І. Кравченко, М. П. Кучерявенко, П. М. Любченко, М. В. Пітцик тощо.

**Мета** статті полягає у визначенні основних засад економічної самостійності місцевого самоврядування України, дослідженні матеріального та фінансового підґрунтя здійснення органами місцевого самоврядування повноважень, передбачених діючим законодавством України.

Сучасне законодавче забезпечення організації та функціонування місцевого самоврядування слід оцінити як незадовільний. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] (далі – Закон), законодавчі акти, які визначають окремі повноваження органів місцевого самоврядування, виборче законодавство належним чином не врегулювали низку важливих питань організації діяльності територіальних громад, формування і діяльності органів місцевої влади. Особливо це стосується статусу комунальної власності та бюджетних відносин. Наприклад, доходна частина місцевих бюджетів утворюється переважно за рахунок державних, а не місцевих податків і зборів. З прийняттям Бюджетного кодексу України ця проблема ще більше загострилася: розподіл бюджетних коштів аж ніяк не заохочує місцеві ради до збільшення своїх надходжень або підвищення

свого економічного потенціалу.

Дійсно, здатність органів місцевого самоврядування реалізувати свої функції найбільше залежить від матеріального та фінансового підґрунтя. Необхідною умовою реального місцевого самоврядування є достатність матеріальних та фінансових ресурсів. Без цього воно або ж декларативне, або, в кращому випадку, малоефективне [2, с. 11].

Відповідно до ст. 142 Конституції України матеріальною та 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 [3].

Отже, однією із засад економічної самостійності місцевого самоврядування є власність, насамперед земельні ресурси та інше нерухоме майно. Однак, незважаючи на те, що визнання та захист комунальної власності проголошено на конституційному рівні поряд із державною та приватною власністю, питання наділення органів місцевого самоврядування власністю ще не вирішено в повному обсязі.

Згідно зі ст. 60 Закону підставою для набуття права комунальної власності є передання майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом. Відповідно до п. 10 розділу «Прикінцеві і перехідні положення» того самого Закону, до комунальної власності відповідних територіальних громад віднесено майно, яке до прийняття Конституції України у встановленому законодавством порядку передане державою до комунальної власності адміністративно-територіальних одиниць і

набуте ними на інших законних підставах, крім майна, що відчужене у встановленому законом порядку. Майно, яке раніше передане до комунальної власності областей і районів, а також набуто ними на інших законних підставах, визнається спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, управління яким, відповідно до Конституції України, здійснюють районні та обласні ради або уповноважені ними органи. Однак за пропозицією сільських, селищних, міських рад районні, обласні ради мають ухвалювати рішення про передання до комунальної власності відповідних територіальних громад окремих об'єктів спільної власності територіальних громад, які розташовані на їхній території й задовольняють колективні потреби тільки цих територіальних громад.

Правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності відповідно до Закону здійснюють від імені та в інтересах територіальних громад органи місцевого самоврядування. При цьому важливо, що всі майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування відповідно до об'єктів права комунальної власності, не мають послаблювати економічні підвалини місцевого самоврядування, зменшувати обсяг або погіршувати умови надання послуг населенню. Таким чином, Закон обмежує права територіальних громад та органів місцевого самоврядування на володіння, користування й розпорядження майном комунальної власності.

На сьогодні гостро постає питання права комунальної власності на землю, яка є однією з найважливіших складових економічної самостійності місцевого самоврядування. Органам місцевого самоврядування має бути надана реальна можливість здійснення права власності на землю. Адміністративно-правова реформа, складовою частиною якої є і реформа місцевого самоврядування України, має забезпечити зміни у сфері земельних відносин таким чином, щоб органи місцевого самоврядування мали більше важелів впливу на вирішення питань, пов'язаних із комунальною власністю.

Однією з головних проблем у відносинах між центральними органами державної влади й управління та місцевим самоврядуванням залишаються міжбюджетні відносини. Не можна сказати, що ця проблема залишається поза увагою представників держави чи місцевого самоврядування, проте місцеве самоврядування досі залишається без наділеної відповідного фінансування.

Проблема місцевих фінансів є найбільш

складною у розвитку місцевого самоврядування. Наявність у територіальній громаді фінансових ресурсів, достатніх для вирішення питань місцевого значення, обумовлює реальність місцевого самоврядування в тій чи іншій країні. Визначальну роль у цьому в розвинутих демократичних країнах відіграє загальнодержавна бюджетна система та власний бюджет [4, с. 110].

Вважаємо, що на сучасному етапі система міжбюджетних відносин має формуватись за такими напрямками:

- органи місцевого самоврядування повинні мати право вільно розпоряджатися власними коштами у межах загальнодержавної економіки, тобто органи місцевого самоврядування повинні не наділятися фінансовими ресурсами з бюджетів вищого рівня, а мати можливість отримувати їх шляхом реалізації власних повноважень у сфері оподаткування;

- частину фінансових ресурсів місцевих бюджетів слід формувати за рахунок місцевих податків та зборів. Їх розмір місцеві бюджети повинні встановлювати самостійно у межах закону;

- органи місцевого самоврядування повинні мати такі фінансові ресурси, які нададуть їм можливість реалізувати функції, передбачені Конституцією та законами України;

- необхідно розробити дієвий механізм фінансування делегованих законом повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування;

- джерела доходів органів місцевого самоврядування мають бути різноманітними і не повинні обмежуватися лише деякими їх видами;

- створити механізм реальної державної фінансової підтримки місцевого самоврядування, зокрема у сфері інвестиційної діяльності, шляхом запровадження інвестиційних субвенцій територіальним громадам за рахунок коштів Державного бюджету України і спеціальних державних позабюджетних фондів.

Отже, з метою підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування доцільно було б збільшити встановлені законодавством бюджетні нормативи відрахувань з державних податків, закріпити їх на постійній основі як джерела прибутку місцевих бюджетів та відкорегувати перелік державних податків і перевести їх частину в місцеві податки, які залишатимуться на місцях і гарантуватимуть органам місцевого самоврядування їх здатність ефективно виконувати покладені на них законом обов'язки.

Ще однією суттєвою проблемою місцевого самоврядування в Україні є забезпечення

виконання функцій, які фінансуються за рахунок власних надходжень місцевих бюджетів. Такими функціями згідно зі ст. 91 Бюджетного кодексу України [5] є: місцева пожежна охорона; місцева міліція; позашкільна освіта; соціальний захист та соціальне забезпечення; програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї; місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів; культурно-мистецькі програми місцевого значення; транспорт, дорожнє господарство; заходи з організації рятування на водах; програми природоохоронних заходів місцевого значення тощо.

Навіть неповний перелік функцій місцевого самоврядування, що мають фінансуватися за рахунок власних коштів місцевого самоврядування, свідчить про пряму залежність виконання цих функцій органами місцевого самоврядування від стану бюджетних відносин. Перераховані функції практично не фінансуються, а послуги, які є нагальними для членів територіальних громад, не надаються. До речі, було б більш логічно, якби вказані функції наводились в іншому законодавчому акті, наприклад, у Муніципальному кодексі, а Бюджетний кодекс виконував би інше завдання, що сьогодні не відображене в законодавстві, – визначити перелік послуг, що їх повинні надавати органи місцевого самоврядування, та нормативи витрат на надання цих послуг.

Усупереч законодавству, яким визначено правовий статус місцевого самоврядування, через норми Бюджетного кодексу України здійснюється втручання у право власності територіальних громад на доходи місцевих бюджетів та позабюджетні цільові кошти. Так, згідно з п. 8 ст. 13 Бюджетного кодексу України створення позабюджетних фондів органами місцевого самоврядування не допускається. Заборона на створення позабюджетних фондів є втручанням держави у право власності територіальних громад, яке закріплене законодавством; така заборона стримує ініціативу та пошук додаткових джерел коштів місцевого самоврядування.

Незалежність органів місцевого самоврядування в межах здійснення їх повноважень і гарантія справжньої свободи дій обумовлюються дійсною незалежністю. Без фінансової незалежності, без самостійного управління і використання бюджету органи місцевого самоврядування не можуть нести відповідальність так, як це необхідно і як того вимагають умови, потреби яких визначаються на місцевому рівні.

Доходи місцевих бюджетів мають бути достатніми для ефективного здійснення завдань

та функцій місцевого самоврядування. У європейських країнах частка власних доходів місцевих бюджетів сягає 60 %: так, у Швеції цей показник становить 61 %, у Данії – 51 %, у Франції – 36 %. В Україні до 1991 р. 75 % податків залишалися в сільських, районних, обласних радах. Згодом «піраміду» перевернули: лише 25 % залишилось «унизу» [6, с. 53–54].

Вирішення проблеми фінансового забезпечення виконання повноважень місцевого самоврядування має виняткове значення. Зумовлено це тим, що саме на органи місцевого самоврядування покладено вирішення питань надання соціальних та комунальних послуг, забезпечення населення житлом та послугами транспорту, створення умов для одержання загальної освіти, медичної допомоги, торговельного, побутового, культурного обслуговування. Саме на рівні місцевого самоврядування забезпечується безпосередня взаємодія влади і населення. Як зауважив В. Руденко, метою реформ в Україні повинен стати поступовий перехід від суто адміністративно-розподільних до переважно економічних методів мобілізації та використання фінансових та матеріальних ресурсів для соціального захисту населення [7, с. 165].

Ще однією проблемою на сьогодні є впорядкування повноважень місцевого самоврядування, які покладаються на нього численними нормативно-правовими актами, прямо не пов'язаними з місцевим самоврядуванням. Так, відповідно до ст. 24 Закону України «Про міліцію» виконавчі комітети місцевих рад повинні надавати безкоштовно органам і підрозділам міліції службові приміщення, а дільничим інспекторам міліції – приміщення для роботи, обладнані меблями і засобами зв'язку [8]. Згідно зі ст. 24 Закону України «Про прокуратуру» виконавчі комітети місцевих рад повинні забезпечувати житлом прокурорів та слідчих прокуратури [9]. На виконкомі місцевих рад покладається також обов'язок придбавати житло для суддів та здійснювати матеріально-технічне забезпечення діяльності суддів. До виконавчих комітетів з цих питань звертаються також пожежні, податкова інспекція, казначейство, військові та численні державні фонди.

Наведені повноваження та подібні до них є похідними від радянської адміністративної системи, коли місцеві органи влади мали у своєму розпорядженні матеріально-фінансові ресурси для виконання таких повноважень. Нині ж видатки на вказані повноваження не передбачаються у формульному розрахунку місцевих бюджетів.

Отже, питання матеріального та фінансового

забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування є одним із визначальних під час проведення будь-яких реформ. Пріоритетним є створення умов для максимальної фінансової незалежності місцевого самоврядування; щоб отримати останню, необхідно закріпити за місцевим самоврядуванням достатню кількість фінансових ресурсів, більша частина яких має отримати статус місцевих податків і зборів. Необхідно запровадити систему стимулювання збільшення доходів місцевими бюджетами, подолати повну залежність місцевих бюджетів від державного як на стадії формування, так і в процесі їх виконання.

Таким чином, результативність функціонування місцевого самоврядування, тобто його реальна здатність вирішувати питання місцевого значення, залежить від рівня його фінансового забезпечення, але саме в цій сфері існує багато юридично не врегульованих проблем.

Важливою складовою підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування є зміцнення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування мають спиратись насамперед на власні доходи територіальної громади, обсяг власних доходів повинен відповідати функціям та повноваженням місцевого самоврядування. Фінансова самостійність і спроможність територіальних громад вирішувати місцеві питання мають стати не декларацією, а непорушним правилом для органів державної влади всіх рівнів.

Тому головною метою реформи місцевого самоврядування як невід'ємної частини адміністративної реформи має стати формування життєздатних територіальних громад, забезпе-

чення високої якості життя громадян. Саме економічна слабкість територіальних громад, фінансова залежність від держави, відсутність розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування і органами державної влади змушують місцеву владу орієнтуватися на обслуговування державних інтересів, а реальні потреби населення враховуються в останню чергу як на державному, так і на місцевому рівнях, що, у свою чергу, знижує рівень довіри до місцевої влади з боку населення.

Ефективність місцевого самоврядування в Україні можна підвищити поєднанням достатнього обсягу власних повноважень органів місцевого самоврядування, збільшення обсягу фінансових ресурсів, зростання економічної самостійності органів місцевого самоврядування, тобто реальної спроможності виконати ці повноваження в інтересах територіальної громади та відповідальності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб за свою діяльність перед територіальною громадою.

Тому на сучасному етапі реформування місцевого самоврядування з метою забезпечення його економічної самостійності необхідно на рівні Верховної Ради України прийняти певні зміни до законодавства, які б чітко встановили повноваження державних органів та органів місцевого самоврядування щодо права комунальної власності, а також надали б органам місцевого самоврядування право мати в комунальній власності не тільки рухоме й нерухоме майно, а й землю та інші природні ресурси. Саме такі заходи нададуть місцевому самоврядуванню реальну можливість вирішити існуючі соціально-економічні проблеми відповідних територіальних громад.

#### Список використаної літератури

1. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Любченко П. М. Матеріальні і фінансові основи місцевого самоврядування / П. М. Любченко // Проблеми законності. – Вип. 62. – 2003. – С. 11–21.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посіб. / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
5. Бюджетний кодекс України : за станом на 21 черв. 2001 р. № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.
6. Кириченко М. Є. Держава та місцеве самоврядування: проблеми розмежування права власності на доходи / М. Є. Кириченко, Ю. М. Кириченко // Актуальні проблеми управління ресурсами городского развития : материалы междунар. науч.-практ. конф. (г. Донецк, 20 нояб. 2003 г.). – Донецк : Юго-Восток ЛТД, 2003. – С. 52–58.
7. Руденко В. Фінансово-матеріальні ресурси органів місцевого самоврядування як засоби реалізації соціальної спрямованості держави / В. Руденко // Ресурси розвитку. Адміністративна реформа в Україні : матеріали Всеукр. семінару та координат. наради «Ресурсне забезпечення місцевого і регіонального розвитку» (Київ, 10 листоп. 2001 р.) / упоряд.: М. Пухтинський, Е. Рахімкулов. – К. : Логос, 2002. – 308 с.
8. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

9. Про прокуратуру : закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

Надійшла до редколегії 10.11.2010

#### **КИРИЧЕНКО Ю. Н. УРОВЕНЬ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ**

Определены основные принципы экономической самостоятельности местного самоуправления в Украине. Исследованы материальные и финансовые основания реализации органами местного самоуправления своих полномочий.

#### **KYRYCHENKO Y. THE LEVEL OF ECONOMIC INDEPENDENCE OF LOCAL GOVERNMENTS**

The main principles of economic independence of local governments are determined. The material and financial basis of the realization of local governments agencies' authorities is researched.

УДК 342.9.07

**О. М. АЛТУНІНА,**

*кандидат юридичних наук,*

*Слов'янський державний педагогічний університет*

### **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Уточнено сутність, зміст та особливості адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, охарактеризовано такі його елементи, як мета та завдання діяльності цих органів

Органи місцевого самоврядування як суб'єкти публічного управління відрізняються від державних органів влади своїм цільовим призначенням, функціями, характером діяльності, порядком утворення окремих органів та відносинами між різними органами, складом службовців та порядком заміщення ними посад, формами та методами здійснення своїх юридично-владних повноважень, що свідчить, з одного боку, про самостійне й незалежне від держави місце органів місцевого самоврядування у механізмі державного (публічного) управління, з іншого – про їх особливий адміністративно-правовий статус.

Питання адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування були предметом досліджень В. Б. Авер'янова, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, Г. В. Бублик, І. П. Голосніченка, С. В. Ківалова, Л. В. Ковалю, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Ю. М. Старилова, О. І. Остапенка та інших адміністративістів. Однак, незважаючи на інтенсивність та широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам цієї проблематики, багато питань у цій сфері залишаються дискусійними, що обумовлює актуальність обраного напрямку наукового пошуку. Відтак **метою** даної статті є уточнення сутності, змісту та особливостей

адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування.

Правова наука й досі не виробила єдиного підходу до понять «статус», «правовий статус», «правове положення», «правове становище», які досить часто вживаються як у нормативно-правових актах, так і в науковій літературі, здебільшого правничого характеру. На нашу думку, використання науковцями для характеристики одних і тих самих явищ таких категорій, як правовий статус, правове положення, правове становище передусім пов'язано з тим, що у тлумачних словниках статус визначається через положення або через становище.

Проаналізувавши значну кількість наукової літератури з теорії держави та права, ми дійшли висновку, що термін «правовий статус» вживається переважно під час характеристики таких категорій, як людина, громадянин, іноземець, особа без громадянства, державний службовець, які є фізичними особами. Щодо юридичних осіб (у тому числі й органів місцевого самоврядування), то у переважній більшості випадків вживається термін «компетенція» [1, с. 348], що, на нашу думку, є необґрунтованим, оскільки компетенція є лише одним з елементів правового статусу юридичної особи.