

УДК 35. 316

І. І. СВИРИДОВ

СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЯК ФІНАНСОВОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проаналізовано нормативно-правове забезпечення самостійності місцевих бюджетів. Визначено особливості вітчизняного правового поля та напрями покращання законодавчого забезпечення фінансової основи місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеві бюджети, самостійність місцевих бюджетів, місцеве самоврядування, міжбюджетні відносини, місцеві податки і збори, муніципальні позики.

In the article an overview of the legal autonomy of local budgets. The features of the domestic legal framework and directions for improvement of legislative provision of the financial basis of local government.

Key words: local budgets, the independence of local budgets, local taxes and fees, municipal borrowing, intergovernmental fiscal relations, local self-government.

Успішне та ефективне вирішення самоврядних питань, сутність яких полягає в задоволенні потреб жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці, можливе за наявності потужної фінансової бази органів місцевого самоврядування, яка є гарантією економічної самостійності. Така база створюється у процесі реалізації органами місцевого самоврядування бюджетних повноважень, тобто їхніх прав та обов'язків у сфері бюджетної діяльності.

Від фінансових можливостей органів місцевого самоврядування залежать їх реальні владні функції. Не можна бути справді, а не формально, самостійним, будучи залежним у фінансовому відношенні. Подальший розвиток функціонування місцевого самоврядування, заснований на фінансовій самодостатності, а отже, і незалежності місцевих громад, вимагає по-новому поглянути на вже існуючі нормативно-правові акти, що регулюють це питання.

Правові проблеми регулювання фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, у тому числі теоретичні основи самостійності місцевих бюджетів, принципи їхнього формування, закріплення доходів і видатків за різними рівнями влади, досліджено в роботах таких вітчизняних учених: Л. Воронової, О. Заверухи, О. Корпаня, О. Музики, А. Нечай, О. Орлюк, І. Пацурківського та ін. Серед російських учених можна виділити О. Грачову, О. Горбунову, М. Карасьову, Ю. Крохіну, Л. Проніну, А. Селюкова, Н. Фролову, Н. Хімичеву. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що існує потреба в її подальшому дослідженні. Це зумовлено наявністю дискусійних питань, що пов'язані з необхідністю наукового обґрунтування, комплексного підходу щодо розв'язання проблем фінансового забезпечення регіонального розвитку в контексті реформування системи державного управління в Україні.

Метою роботи є огляд сучасного нормативно-правового забезпечення місцевих бюджетів і визначення напрямів покращання законодавчого забезпечення фінансової основи місцевого самоврядування.

На сучасному етапі розвитку Української держави питання фінансової основи місцевого самоврядування набуває дедалі більшого значення, а тому потребує пильного вивчення. У першу чергу на особливу увагу заслуговують нормативно-правові акти міжнародного характеру, адже чітка позиція України щодо необхідності європейської інтеграції вимагає від нашої держави проведення активної роботи з приведення засад функціонування системи органів місцевого самоврядування у відповідність до європейських стандартів.

Європейська хартія місцевого самоврядування, що була ратифікована Україною, є передовим і надзвичайно важливим документом, основною метою якого є створення умов для формування, функціонування та розвитку справді незалежної та ефективної системи місцевого самоврядування. Одним з основних, закладених у Хартії принципів побудови системи органів місцевого самоврядування, є принцип їх фінансової незалежності на всіх рівнях, що передбачає активну участь місцевих громад через обрані ними органи в усіх стадіях бюджетного процесу: на даний час в Україні це має місце лише на рівні населених пунктів і не виконується повністю на рівні районів та областей.

Як зазначається в Європейській хартії місцевого самоврядування, “органи місцевого самоврядування мають право у рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повинен відповідати функціям, передбаченим Конституцією або законом” [2].

Конституція України визначає основи фінансового забезпечення функціонування місцевого самоврядування. Так, у ст. 142 зазначається, що фінансовою основою місцевого самоврядування, окрім іншого, є доходи місцевих бюджетів. У контексті визначення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування територіальні громади міст, сіл, селищ та їх об’єднань визнаються суб’єктами права комунальної власності, що зумовлює потребу в існуванні їх відповідних органів, які від імені цих громад та в їх інтересах мають здійснювати управління об’єктами зазначеної власності [4, с. 53].

Основним Законом держави надається можливість територіальним громадам сіл, селищ і міст об’єднувати на договірних засадах кошти своїх бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування комунальних підприємств, організацій та установ (ч. 2 ст. 142). Надзвичайно важливим є положення Конституції України про те, що держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, підтримує його фінансово (ч. 3 ст. 142).

У Конституції України також визначено основні права органів місцевого самоврядування в бюджетній сфері, зокрема: затвердження бюджетів і контроль за їх виконанням; установлення відповідно до законодавства місцевих податків і зборів (ч. 1 ст. 143). Згідно із ч. 2 цієї статті, обласні та районні ради затверджують районні й обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та

з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання [1].

Формування дохідної та видаткової частин бюджету тісно пов'язане з основними показниками економічного і соціального розвитку держави на відповідний рік. У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачено, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел і закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів (ч. 1 ст. 63). Доходи місцевих бюджетів районних рад у містах (у разі їх створення) формуються відповідно до обсягу повноважень, що визначаються відповідними міськими радами (ч. 2 с. 63) [3].

Сьогодні на формування місцевих бюджетів існує два погляди. Прихильники одного з них вважають, що місцеві бюджети мають формуватися “знизу”, тобто, забезпечивши потреби конкретної адміністративно-територіальної одиниці, надлишок коштів передавати до вищих бюджетів. Прихильники іншої точки зору – навпаки, стверджують, що потрібно насамперед забезпечити загальнодержавні потреби, тобто місцевим бюджетам залишати тільки забезпечення мінімальних потреб, і в разі наявності коштів – розподіляти їх між усіма відповідними адміністративно-територіальними одиницями [6, с. 360–361].

Певним чином можна погодитись з іншим поглядом, тому що зведений бюджет повинен формуватися на центральному рівні держави, забезпечивши необхідні загальнодержавні потреби, але при цьому обов'язковою умовою має бути забезпечення повного фінансування видатків на здійснення делегованих державних повноважень і матеріально-фінансова основа для здійснення власних повноважень органів місцевого самоврядування.

У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” конкретизуються окремі положення Конституції України та розмежовуються повноваження рад, їх виконавчих органів та місцевих державних адміністрацій. Так, органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети. Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети та контролюють їх виконання [3]. Складання і виконання районних і обласних бюджетів здійснюють відповідні державні адміністрації.

Ст. 62 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачає основні гарантії самостійності органів місцевого самоврядування у бюджетній сфері та визначені межі державного втручання. Наприклад, зазначається, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів і належним їх обліком.

Також регламентуються основні положення здійснення фінансового вирівнювання для гарантування органами місцевого самоврядування дохідної бази, достатньої для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. За умов, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого до державного бюджету частину надлишку

відповідно до закону. Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, установлених законом.

Місцевий бюджет може складатися із загального та спеціального фондів. Загальний фонд місцевого бюджету включає всі доходи, що не мають спеціального призначення і спрямовуються на фінансування, як правило, поточних видатків установ і закладів, які утримуються за рахунок відповідного бюджету. Спеціальний фонд місцевого бюджету призначається для фінансування заходів за рахунок конкретних видів надходжень. У складі спеціального фонду можуть створюватися місцеві цільові фонди згідно із законодавством. Розподіл місцевого бюджету на загальний і спеціальний фонди визначається рішенням про місцевий бюджет, яке приймає представницький орган місцевого самоврядування.

Рішення про місцевий бюджет – це нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної ради, виданий в установленому законодавством України порядку, що містить затверджені повноваження відповідно Раді міністрів АР Крим, місцевій державній адміністрації або виконавчому органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду (п. 35 ч. 1 ст. 2 БК України).

Усього в Україні функціонує 12 117 місцевих бюджетів, з них 691 – це бюджети, що мають прямі взаємовідносини з державним бюджетом. Усі вони входять до структури бюджетної системи України, яка визначається Конституцією України. Саме в ній і в законах України закріплюються права держави та місцевих органів влади й управління на затвердження своїх бюджетів, на диференціювання доходів і видатків між різними ланками бюджетної системи, порядок їх складання, розгляду та затвердження.

Прийняття в 2001 р. Бюджетного кодексу України системно зафіксувало нову модель побудови міжбюджетних відносин і розподілу бюджетних повноважень [7, с. 125]. Варто звернути увагу, що на момент свого прийняття Бюджетний кодекс України в основному відповідав як світовій практиці, так і стану розвитку місцевого самоврядування в Україні на той час.

Основоположним принципом, закріпленим у Бюджетному кодексі України, є створення стимулів нарощення обсягу надходжень до місцевих бюджетів. Визначена Бюджетним кодексом України система формування доходів місцевих бюджетів в Україні передбачає структуру дохідної частини бюджетів окремо для бюджету АР Крим, обласних і районних бюджетів, бюджетів міст Києва і Севастополя.

Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних визначених законом джерел і закріплених у встановленому Бюджетним кодексом порядку загальнодержавних податків і зборів та інших обов'язкових платежів. Підставою розрахунку сум коштів, які передаються до місцевих бюджетів, є рівень бюджетної забезпеченості в розрахунку на одного жителя муніципального утворення.

Одним із напрямків бюджетної політики в цьому питанні є досягнення фіскальної “справедливості”, яка полягає в тому, що вартість суспільних послуг не повинна залежати від того, в якому регіоні мешкає людина. Фіскальне вирівнювання може здійснюватися за двома напрямками:

– заможніші регіони в рамках системи розщеплення загальнодержавних податків можуть передавати частину власних коштів до державного бюджету для подальшого розподілу між біднішими регіонами;

– установа нормативів відрахувань зворотно пропорційних відносній податкоспроможності того чи іншого регіону.

Обидва напрямки мають свої позитивні та негативні фактори. Найбільш доцільним вважаємо забезпечення можливості та механізмів збільшення власної бази надходження бюджетів. Одним із джерел при цьому міг би стати податок на нерухомість, який у багатьох країнах світу є найбільшим джерелом формування місцевих фінансових ресурсів.

Ще одним джерелом формування місцевих фінансових ресурсів є інститут муніципальних позик. Обсяг випуску муніципальних позик, можливість випуску довгострокових облігацій для фінансування капітальних проектів значною мірою залежать від фінансової ситуації, а також загального соціально-економічного становища держави. Згідно з п. 26 ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, передбачено право органів місцевого самоврядування приймати рішення щодо випуску облігацій муніципальних позик. У той же час ст. 74 Бюджетного кодексу України встановлює певні обмеження щодо застосування запозичень місцевих бюджетів. Такі обмеження мають на меті запобігання борговому навантаженню на бюджети місцевого самоврядування.

Серед доходів, що закріплюються за місцевими бюджетами та бюджетами місцевого самоврядування, встановлених статтями 64, 66, 69 Бюджетного кодексу України, можна виділити доходи, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, та доходи, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. На базі цих надходжень і формуються підстави фінансування делегованих і власних повноважень.

Практика бюджетного регулювання, що склалася, знижує зацікавленість адміністративно-територіальних утворень у збільшенні частки закріплених дохідних джерел у доходах їх бюджетів, оскільки таке збільшення призводить до зменшення частки надходжень по регулятивним доходним джерелам у наступному фінансовому році. Передбачений Законом рівень закріплених доходів у доходах місцевих бюджетів, що має забезпечувати мінімальний бюджет регіону і розраховується, виходячи з мінімальних державних соціальних стандартів, поки не реалізується. Саме це і стримує раціоналізацію міжбюджетних відносин [5, с. 131].

Положення Бюджетного кодексу щодо міжбюджетних відносин не співпадають з відповідними нормами чинного Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, тому вважаємо за необхідне прийняття Муніципального кодексу України, що знаходиться у процесі розробки і розгляду у Верховній Раді України. Зазначений Кодекс повинен створити нормативну базу для формування та використання місцевих фінансових ресурсів, врахувавши всі ті прогалини та колізії, які є в чинному законодавстві.

Відповідно до чинного законодавства, система місцевого самоврядування сьогодні являє собою цілісну структуру самоврядних органів, які у процесі реалізації визначених Конституцією України, Бюджетним кодексом України та законами України завдань, виконують свої специфічні функції.

Попри всі позитивні досягнення, бюджетна система України сьогодні недостатнім чином відповідає потребам регіонального розвитку, а саме:

– зберігається надмірна централізація фінансових потоків, яка призводить до того, що органи місцевого самоврядування не мають можливості проводити в межах своєї компетенції належну політику;

– спостерігається недостатність власної дохідної бази, чим породжується залежність органів місцевого самоврядування від центральних органів влади;

– обмежується можливість проведення власної політики в задоволенні місцевих інтересів, цим самим впливаючи на зменшення авторитету органів місцевого самоврядування.

Усе вищевикладене ставить під сумнів перспективи розвитку демократичних відносин на місцевому рівні і в масштабах всієї країни. З метою посилення самостійності місцевих бюджетів потрібна подальша реформа.

У сучасних умовах залишається суттєвим недоліком практики бюджетного планування відсутність безпосередньої ув'язки, взаємозумовленості між соціально-економічним і бюджетним плануванням. Процеси, що були пов'язані між собою раніше, сьогодні виявилися абсолютно відокремленими і непотрібними один для одного. Разом із запровадженням централізованого порядку визначення обсягів місцевих бюджетів склалася парадоксальна ситуація, коли програми розвитку адміністративно-територіальних одиниць, їх практичне втілення і загалом соціально-економічна ситуація на території місцевого самоврядування ніяким чином не впливають на визначення обсягів місцевих бюджетів. Але ж останні, за чинним законодавством, є фінансовим планом органів місцевого самоврядування, а отже, функціонування і розвитку певної території.

В Україні існує багато невирішених питань щодо правового забезпечення самостійного функціонування місцевих бюджетів, які потребують подальших, більш глибоких, теоретичних розробок.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.

2. Закон України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” від 15 липня 1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.

3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”: від 21 травня 1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

4. *Борденюк В.* Деякі проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування у містах з районним поділом / В. Борденюк // *Право України.* – 2009. – № 2. – С. 53–57.

5. *Деркач М. І.* Бюджет і бюджетний процес в Україні : [навч. посіб.] / М. І. Деркач, Л. П. Гордєєва. – Дніпропетр. : Пороги, 2005. – 127 с.

6. *Пасічник Ю. В.* Бюджетний потенціал економічного зростання : [монографія] / Ю. В. Пасічник – Донецьк : ТОВ “Юго-Восток, ЛТД”, 2008. – 642 с.

7. Цілі міжбюджетного компонента кодексу // Міжбюджетна реформа в Україні 2001 р. – К. : Парлам. вид-во. – 2001. – С. 125–127.

Надійшла до редколегії 19.01.2011 р.