

УДК 342.553

О. О. Фролов, кандидат юридичних наук,
асистент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Формування економічної (матеріально-фінансової) основи як форма державної підтримки й гарантування місцевого самоврядування

Проаналізовано зміст матеріально-фінансової основи діяльності органів місцевого самоврядування. Окреслено роль економічного інституту в механізмі місцевого самоврядування, проаналізовано сучасний стан його правового регулювання. Окреслені шляхи удосконалення на локальному рівні в контексті конституційної реформи.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, народовладдя, управління, принципи місцевого самоврядування, реформування, конституційне регулювання, децентралізація, місцева рада, бюджет, функції держави.*

Матеріально-фінансовою основою органів місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», є об'єкти комунальної власності. До складу комунальної власності входять: рухоме і нерухоме майно; доходи місцевого бюджету і комунальні позабюджетні (у тому числі валютні) кошти; земля та інші природні ресурси, що знаходяться в комунальній власності; комунальні підприємства,

організації або частка в майні підприємств; комунальні банки, страхові товариства, пенсійні фонди; комунальний житловий фонд і нежитлові приміщення; комунальні заклади освіти, культури, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування; інше майно і майнові права; рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження. Крім того, матеріальну основу місцевого самоврядування складає майно, що знаходиться в державній власності і передане в управління органам місцевого самоврядування.

В сучасних політико-правових умовах конституційної модернізації ці питання одержують не лише наукове значення, але й практико орієнтований зміст. У науці муніципального права дослідженню їх присвячені праці таких вчених, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, С. В. Болдирев, І. І. Бодрова, П. М. Любченко, О. Ю. Лялюк, С. Г. Серьогіна, К. Є. Соляник та ін.

Метою цієї статті є визначення шляхів удосконалення конституційного регулювання формування економічної (матеріально-фінансової) основи як форми державної підтримки й гарантування місцевого самоврядування.

Термін «комунальна власність» — це майно, що належить на праві власності територіальним громадам, управління і розпорядження якими здійснюється нею безпосередньо і через органи місцевого самоврядування. Що стосується майна і фінансових коштів районних у місті громад, то питання щодо управління майном вирішується місцевими референдумами районної в місті громади. Якщо рішення не прийняте або міська рада не прийняла рішення про створення районних у місті рад, то управління майном здійснює міська рада.

Право комунальної власності — це право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Підставою для набуття права комунальної власності є передача майна та майнових прав територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права влас-

ності, а також створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.

Фактично право комунальної власності в Україні почало здійснюватися з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України № 311 від 5 листопада 1991 р. «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)», а згодом – із прийняттям ще кількох постанов аналогічного характеру. Цими постановами були затверджені переліки об'єктів державної власності, що передавалися до комунальної власності, а також встановлювалася процедура такої передачі. Передача майна здійснювалася на безоплатній основі міністерствами та відомствами України, а також органами, уповноваженими управляти державним майном.

Майно, що знаходиться в державній власності, може бути передане у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст безоплатно або шляхом обміну згідно з Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 3 березня 1998 р. Об'єктами передачі можуть бути:

- цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів (далі – підприємства);
- нерухоме майно (будівлі, споруди, у тому числі об'єкти незавершеного будівництва, приміщення);
- інше окреме індивідуально визначене майно підприємств;
- акції (частки, паї), що належать державі у майні господарських товариств;
- житловий фонд та інші об'єкти соціальної інфраструктури, які перебувають у повному господарському віданні чи оперативному управлінні державних підприємств, установ, організацій або не увійшли до статутних фондів господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації).

Не можуть бути об'єктами передачі з державної у комунальну власність підприємства, що здійснюють діяльність, передбачену частинами першою та другою ст. 4 Закону України «Про

підприємство» (діяльність по виготовленню і реалізації наркотичних засобів, зброї і вибухових речовин, по виготовленню цінних паперів і грошових знаків, проведення ломбардних операцій та іншу діяльність, що підлягає ліцензуванню), а також казенні підприємства.

Ініціатива щодо передачі об'єктів права державної власності у комунальну власність може виходити від органів, уповноважених управляти державним майном, а також самоврядних організацій, яким передано в користування державне майно, місцевих органів виконавчої влади.

Передача об'єктів з державної у комунальну власність здійснюється за рішенням:

- органів, уповноважених управляти державним майном, самоврядних організацій – щодо житлового фонду та інших об'єктів соціальної інфраструктури, які перебувають у повному господарському віданні чи оперативному управлінні державних підприємств, установ, організацій або не увійшли до статутних фондів господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), а також щодо окремо індивідуально визначеного майна підприємств;

- Кабінету Міністрів України – щодо всіх інших об'єктів.

Передача об'єктів здійснюється комісією з питань передачі об'єктів, до складу якої входять представники виконавчих органів відповідних рад, місцевих органів виконавчої влади, органів, уповноважених управляти державним майном, самоврядних організацій, фінансових органів, підприємств, трудових колективів підприємств, майно яких підлягає передачі. У разі передачі об'єктів, закріплених за самоврядною організацією, або об'єктів, щодо яких прийнято рішення про приватизацію, орендованого майна, акцій (часток, паїв), що належать державі у майні господарських товариств, до складу комісії з питань передачі об'єктів включаються представники відповідно самоврядної організації або державного органу приватизації.

Утворює комісію з питань передачі об'єктів та призначає її голову: а) виконавчий орган відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті ради, якщо інше не передбачено законом, – у разі передачі об'єктів у комунальну власність тери-

торіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах; б) відповідна районна, обласна рада або уповноважений нею орган – у разі передачі об'єктів у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст. Порядок утворення і роботи комісії з питань передачі об'єктів визначається відповідними органами місцевого самоврядування.

З державної у комунальну власність безоплатно передаються такі об'єкти:

– житлові будинки та гуртожитки (в тому числі не завершені будівництвом);

– заклади освіти, дошкільного виховання, культури (крім кінотеатрів), фізичної культури та спорту, охорони здоров'я (крім санаторіїв, профілакторіїв, будинків відпочинку та аптек), соціального забезпечення, дитячі оздоровчі табори, в тому числі не завершені будівництвом);

– підприємства міського і приміського транспорту, шляхового господарства, а також акції (частки, паї) господарських товариств, створених на базі їх майна (у разі, якщо щодо них не було прийнято рішення про закріплення їх у державній власності);

– аеропорти цивільної та колишні аеропорти військової авіації, які не мають можливості самостійно забезпечувати свою сертифікаційну придатність, за поданням Міністерства транспорту України та Міністерства оборони України.

Безоплатно можуть передаватися також інші об'єкти права державної власності, якщо такі об'єкти не менше двох разів пропонувалися до продажу конкурентними способами приватизації, але не були реалізовані.

Передача об'єктів з державної у комунальну власність можлива також шляхом обміну. У цьому випадку до узгоджених пропозицій щодо такої передачі додаються акти оцінки вартості об'єктів, затверджені органом, управляти державним майном, і відповідним органом місцевого самоврядування. Вартість об'єктів визначається за їх балансовою вартістю, а об'єктів незавершеного будівництва та акцій (часток, паїв) – відповідно до законодавства з питань оцінки об'єктів приватизації.

Передача підприємств провадиться разом з усіма їх активами і пасивами, лімітами, фондами, планами фінансово-господарської діяльності тощо, а об'єктів незавершеного будівництва – також з проектно-кошторисною документацією. Об'єкти соціальної інфраструктури передаються разом із майном підприємств, що обслуговували ці об'єкти. Разом із житловим фондом передаються вбудовані і прибудовані приміщення, зовнішні мережі електро-, тепло-, газо-, водопостачання та водовідведення, а також будівлі, призначені для обслуговування цього фонду (бойлерні, котельні, каналізаційні та водопровідні споруди, обладнання тощо).

Передача оформляється актом приймання-передачі, який підписується головою і членами комісії. Форма акта приймання-передачі затверджується Кабінетом Міністрів України. Право власності на об'єкт передачі виникає з дати підписання акта приймання-передачі.

Право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. 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 законом.

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 [1]. Вона гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом. Мінімальний рівень соціальних потреб – це гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України.

Відповідно до положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» дохідна частина місцевого бюджету повинна

формуватися так, щоб доходи були достатніми для ефективного здійснення місцевим самоврядування своїх завдань та функцій.

При цьому доходи місцевих бюджетів формуються як за рахунок власних, визначених законом джерел, так і закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів, інших обов'язкових платежів, а також інших коштів. Доходи, які формуються за рахунок власних джерел, зараховуються до місцевого бюджету на підставі рішення відповідної ради і не потребують попереднього чи додаткового затвердження органом влади вищого рівня. До них належать місцеві податки і збори, до яких згідно зі ст. 10 Податкового кодексу належать податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування шляхом закріплення за ними у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів, інших обов'язкових платежів. Фінансова підтримка місцевого самоврядування також здійснюється через міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно й безповоротно передаються з одного бюджету до іншого [2]. Вони здійснюються у вигляді дотацій вирівнювання для підвищення дохідної спроможності бюджету й субвенцій, для використання з певною метою в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Обсяг міжбюджетних трансфертів залежить від розміру доходів, отриманих за рахунок закріплених за бюджетами місцевого самоврядування загальнодержавних податків, зборів, інших обов'язкових платежів.

До дохідної частини місцевого бюджету включаються також кошти, необхідні для фінансування витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів виконавчої влади. Держава має фінансувати здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних

податків. Крім того, з метою зміцнення економічної основи місцевого самоврядування держава передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Відповідно до ст. 39 Закону «Про Кабінет Міністрів України» Уряд України спрямовує діяльність органів виконавчої влади на сприяння ефективному функціонуванню та розвитку місцевого самоврядування, додержання визначених законом прав органів місцевого самоврядування, забезпечує взаємодію центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, зокрема економічного, соціального та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Також Кабінет Міністрів України в порядку, визначеному законом, за рахунок коштів, передбачених у Державному бюджеті України, компенсує витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України може вносити на розгляд Верховної Ради України проекти законів про надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Одночасно Кабінет Міністрів України подає пропозиції про фінансування здійснення таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків, а також передачі в комунальну власність чи в користування органів місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності.

Ухвалення нового Бюджетного кодексу України в 2010 р. стало вагомим кроком на шляху до модернізації міжбюджетних відносин. У цьому Кодексі здійснено розмежування на довгостроковій основі доходів та видатків бюджетів усіх рівнів, визначено склад закріплених і власних доходів місцевих бюджетів, встановлено фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, урегульовано систему міжбюджетних трансфертів шляхом запровадження формульного розрахунку їхнього обсягу.

Водночас без відповідного реформування адміністративно-територіального устрою, вироблення цілісної регіональної по-

літики країни побудувати ефективну та дієздатну бюджетну систему неможливо.

Аналіз взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами засвідчив, що протягом останніх років спостерігається негативна тенденція до збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів, зростання питомої ваги дотацій і субвенцій у сукупних доходах бюджетів територіальних громад і, особливо, сільських і районних бюджетів.

Зростає кількість видів субвенцій з державного бюджету, що не сприяє планомірному регіональному розвитку територій. Субвенції мають, як правило, соціальний характер і спрямовуються на виплату різного роду допомог малозабезпеченим громадянам та сім'ям з дітьми, надання пільг та субсидій населенню, окремим категоріям громадян. Питома вага інвестиційних субвенцій взагалі є незначною, крім того, спостерігається нерациональне використання цих коштів, оскільки об'єкти фінансування визначаються постановами Верховної Ради України і надаються несистемно, що призводить до зростання обсягів незавершеного будівництва.

Обсяг видатків, який визначається Міністерством фінансів України для місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень на основі нормативів бюджетної забезпеченості, значно менший за реальну потребу територіальних громад. Як наслідок, коштів вистачає лише на фінансування мінімальних соціальних потреб. Крім того, щорічний розрахунок міжбюджетних трансфертів, який здійснюється на основі фактичних показників виконання місцевих бюджетів за останні три роки, не спонукає місцеві органи влади до нарощування дохідної бази та пошуку альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів.

Усі ці проблеми, які існують у взаємовідносинах між різними видами бюджетів, потребують розв'язання шляхом проведення реформи міжбюджетних відносин в Україні. Проте ця реформа не дасть бажаних результатів без відповідної зміни адміністративно-територіального устрою країни, оптимізації мережі бюджетних установ, створення фінансово потужних місцевих бюджетів.

Список використаних джерел

1. Величко, В. О. Концепції місцевого самоврядування [Текст] / В. О. Величко, О. О. Фролов // Форум права. – 2015. – № 4. – С. 26–30.
2. Фролов, О. Роль державних органів у забезпеченні ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні: реалії та перспективи розвитку [Текст] / О. Фролов // Право України. – 2011. – № 6. – С. 226–232.

О. О. Фролов

Формирование экономической (материально-финансовой) основы как форма государственной поддержки и гарантирования местного самоуправления

Проанализировано содержание материально-финансовой основы деятельности органов местного самоуправления. Очерчена роль экономического института в механизме местного самоуправления, проанализировано современное состояние его правового регулирования. Намечены пути усовершенствования на локальном уровне в контексте конституционной реформы.

Ключевые слова: *местное самоуправление, народовластие, управление, принципы местного самоуправления, реформирование, конституционное регулирование, децентрализация, местный совет, бюджет, функции государства.*

O. O. Frolov

The formation of economic (financial and material) basis as a form of state support and guaranteeing of local self-government

Material and financial basis of local self-government bodies according to the Law of Ukraine «About local government in Ukraine», are the objects of communal property. The composition of communal property includes movable and immovable property; income of the local budget and public extrabudgetary (including currency) funds; land and other natural resources in municipal ownership; municipal enterprise, organization or share in property companies; municipal banks, insurance companies, pension funds; municipal housing and non-residential premises; municipal institutions of education, culture, sports, health, science, social services; other property and property rights, movable and immovable objects determined in accordance with the law as objects of communal

property, as well as funds received from their disposition. In addition, the material basis of local self-government is the property in state ownership and transferred in control to local governments.

In modern political and legal conditions of constitutional modernization, these questions are not only scientific significance, but also practical content. In the science of municipal law the study of their devoted labors of such scholars as M. O. Baimuratov, O. V. Batanov, S. V. Boldyrev, I. I. Bodrova, P. M. Lyubchenko, O. Yu. Lyalyuk, S. G. Seregina, K. Ye. Solyanik etc.

The aim of this article is to identify ways of improving the constitutional regulation of the formation of economic (financial and material) basis as a form of state support and guaranteeing of local self-government.

Analyzed the content of the material and financial bases of activity of local authorities. Outlined the role of economic institutions in the mechanism of local self-government, analyzes the current state of its legal regulation. The ways of improvement at the local level in the context of constitutional reform.

All these problems that exist in the relationship between different types of budgets that require action by the reform of intergovernmental fiscal relations in Ukraine. However, this reform will not give the desired results without a corresponding change in the administrative-territorial structure of the country, optimize the network of budget institutions, the creation of financially strong local budgets.

Keywords: *local self-government, democracy, governance, the principles of local self-government, reform of the constitutional regulation, decentralization, local council, the budget, the functions of the state.*