

Юрій С.М.,

к.е.н.,

старший викладач кафедри фінансів,

Чернівецький торговельно-економічний інститут

Київського національного торговельно-економічного університету

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЗАКОНОДАВЧЕ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

**Анотація.** Статтю присвячено розкриттю сутності місцевого самоврядування як ланки бюджетної системи України відповідно до чинного законодавства. Визначено принципи місцевого самоврядування та передумови проведення реформи місцевого самоврядування. Запропоновано напрями покращання функціонування місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку держави.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальна громада, доходи, видатки, бюджетна децентралізація, фінансова самостійність.

**Постановка проблеми.** Для побудови соціально спрямованої ринкової економіки одним із найважливіших питань є забезпечення фінансової незалежності місцевих органів влади. У період економічних трансформацій нашої державі необхідно здійснити глибоке реформування системи місцевого самоврядування. У нагоді на цьому шляху можуть стати як існуючий досвід зарубіжних країн, так і вітчизняні традиції, які можливо з достатньою ефективністю використовувати в нових умовах. За останні роки було активізовано багато проблемних питань щодо функціонування місцевого самоврядування, однак воно все ще вимагає вдосконалення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням сутності та проблемам функціонування бюджетів місцевого самоврядування постійно приділяють увагу чимало вітчизняних науковців, зокрема: А. Буряченко [14], О. Василик [9], В. Дем'янишин [15], О. Кириленко [15], І. Луїна [16], С. Слухай [17], Т. Таукешева [13], К. Ткач [8], В. Федосов [7], С. Юрій [15] та ін.

Однак існує потреба у більш глибокому дослідженні питання функціонування системи місцевого самоврядування в Україні в контексті законодавчих змін, які впроваджені останнім часом.

**Мета статті** полягає у дослідженні сутності місцевого самоврядування в контексті змін вітчизняного бюджетного законодавства та окреслення перспектив розвитку і покращання його функціонування на сучасному періоді розвитку держави.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад [1].

Наявність системи місцевого самоврядування – спільна ознака демократичних держав всього світу. Органи місцевого самоврядування різних держав можуть відрізнятися за обсягом повноважень та ресурсів, що знаходяться в їх розпорядженні, проте суть їх функціональних обов'язків лишається незмін-

ною. Вона полягає у забезпеченні місцевого розвитку в усіх сферах, що перебувають у межах їх компетенції: економічній, соціальній, культурній тощо.

Основи місцевого самоврядування напрацьовані багаторічною практикою територіальних громад багатьох країн Західної Європи. Кращий їх досвід знайшов своє узагальнення в Європейській Хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Законом України від 15 липня 1999 р. № 452/97-ВР [2].

Конституція України (ст. 140) визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3].

Конституційне нормативне визначення місцевого самоврядування дещо відрізняється від того, що сформульоване в Європейській хартії місцевого самоврядування. На відміну від Хартії, Конституція України робить акцент не на органах місцевого самоврядування, а на територіальній громаді – первинному суб'єкті місцевого самоврядування. Це свідчить, що Конституція України регулює питання місцевого самоврядування виходячи переважно з концептуальних положень громадської доктрини місцевого самоврядування, що й обумовлює певну специфіку конституційної концепції. Така специфіка полягає в тому, що Конституція України визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за первинними територіальними громадами – жителями «природних» адміністративно-територіальних одиниць, тобто поселень або населених пунктів (сіл, кількох сіл, селищ та міст) [3].

Більш детальне нормативне визначення місцевого самоврядування надається в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні»: «Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [4].

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Основними принципами місцевого самоврядування є (ст. 4) [4]: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії міс-

цевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування включає (ст. 5) [4]: територіальну громаду; сільську, селищну, міську ради; сільського, селищного, міського голови; виконавчі органи сільської, селищної, міської рад; старосту.

Ухвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» визначила основні шляхи вирішення проблем існуючої системи місцевого самоврядування [5]. Основними аспектами, які виокремили сутність необхідних реформ, є:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади;

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

- розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації;

- максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя.

Для подальшого ефективного розвитку системи місцевого самоврядування було прийнято такі закони України, як: «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики» [6].

Одна з основних функцій місцевого самоврядування – діяльність щодо задоволення суспільних потреб, зокрема соціальний захист населення, організація освіти, охорони здоров'я населення, розвиток культури, а також діяльність, що пов'язана з наданням послуг та забезпеченням ефективного функціонування тих господарських одиниць, які надають комунальні, житлові, транспортні та інші послуги. Реалізація значної частини цих завдань потребує залучення суспільних фондів. Основним джерелом фінансування таких завдань є бюджети місцевого самоврядування, поряд з якими можуть використовуватися також і ресурси фондів цільового призначення.

Важливим є розподіл доходів і видатків між бюджетами. Цей розподіл ґрунтується на певних засадах, які обумовлені багатьма факторами, насамперед фінансовою моделлю суспільства, основами побудови податкової системи і системи доходів бюджету, формами власності тощо. Кожна країна, обираючи певну модель бюджетного устрою, встановлює систему розподілу доходів і видатків між бюджетами, яка виходить із розподілу видатків [7, с. 236].

Розподіл видатків між бюджетами ґрунтується на більш сталих засадах, оскільки визначається самим призначенням того чи іншого бюджету. Його основу становить розподіл функцій та повноважень між рівнями державної влади й управління. Видатки загальнодержавного характеру забезпечуються із центрального бюджету, видатки локального значення – із відповідних місцевих

бюджетів. Тобто все залежить від того, як оцінюється значення тих чи інших видатків. У процесі розподілу видатків можуть застосовуватися два підходи. Перший передбачає розподіл за територіальною ознакою – місцезнаходження розпорядника бюджетних коштів. Другий виходить із відомчого

підпорядкування – розпорядник отримує бюджетні кошти з бюджету того рівня, до якого належить орган управління, якому він підпорядкований.

Розподіл доходів між бюджетами є похідним від розподілу видатків між ними і має забезпечити надійність та стабільність дохідної бази бюджетів усіх рівнів. При цьому безпосередньо від зусиль відповідних органів влади й управління залежать можливості мобілізації доходів бюджету [7, с. 237].

Закріплювати видатки та функціональні повноваження слід за різними рівнями влади відповідно до адміністративно-територіального устрою країни з урахуванням тих зв'язків, що історично склалися. Чітке розмежування повноважень рівня влади дасть змогу уникнути дублювання компетенції різних рівнів та забезпечити передбачену чинним законодавством самостійність місцевих бюджетів із власними дохідними джерелами та правом визначення напрямів їх використання [8, с. 8].

Вищесказане повинно здійснюватися на основі бюджетної децентралізації, під якою розуміють процес передачі повноважень (функцій, компетентності, відповідальності) від центральних органів влади до місцевих. Іншими словами, це є перерозподіл функцій і повноважень єдиної державної влади між відповідними органами державної влади, з одного боку, і органами регіонального (місцевого) самоврядування – іншого [9, с. 56].

Тобто, таким чином центральні органи влади намагаються перекласти частину власних функцій на органи місцевого самоврядування з метою кращого надання суспільних послуг на основі принципу субсидіарності. Центральні органи влади обмежуються лише виконанням загальнодержавних функцій, які не враховують особистих інтересів громадян, а лише інтереси суспільства, у той час як максимально враховувати інтереси громадян, які проживають на певній території й об'єднані в територіальні громади, повинні органи місцевого самоврядування на основі сформованих ними фондів фінансових ресурсів.

Проте бюджетна децентралізація не повинна бути виділенням додаткових субвенцій зі збереженням фінансових схем на місцевому рівні, вона має бути принципово новою системою міжбюджетних відносин із більшою фінансовою самостійністю і, відповідно, більшою відповідальністю органів місцевого самоврядування. Бюджетна децентралізація повинна передбачати не лише нові джерела надходжень до місцевих бюджетів, але й нові інструменти впливу місцевих громад на економічне зростання адміністративно-регіональної одиниці та на нарощення бази доходів.

За даними аналітиків Асоціації міст України, останні чотири роки держава на 20% недодала коштів місцевому самоврядуванню на передані йому повноваження. Внаслідок цього органи місцевого самоврядування для забезпечення стабільного виконання делегованих державою повноважень змушені щорічно відволікати все більшу частку своїх, і без того мізерних, власних ресурсів [10].

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII [11], до Бюджетного кодексу України внесені зміни, які можна охарактеризувати за такими напрямками:

- збільшення ресурсу;
- розширення дохідної бази місцевих бюджетів та закріплення за ними стабільних джерел доходів;
- нова бюджетна політика, яка створює стимули для місцевих бюджетів залучати інвестиції та розширювати свою податкову базу;

- 2) збільшення відповідальності:
  - бюджетна та фінансова самостійність місцевих бюджетів;
  - розмежування та чіткий розподіл видаткових повноважень;
- 3) адаптація фінансів до локальних потреб:
  - стимулювання територіальних громад до об'єднання;
  - ефективне вирішення локальних потреб власними ресурсами.

Держава взяла на себе повну відповідальність щодо:

- надання освітніх послуг загальноосвітніми навчальними закладами;
- забезпечення медичного обслуговування населення та заходів окремих державних програм з охорони здоров'я;
- підготовки робітничих кадрів професійно-технічними та іншими навчальними закладами державної та комунальної власності.

Із цією метою місцевим бюджетам надаються такі нові види трансфертів:

- освітня субвенція;
- медична субвенція;
- субвенція на підготовку робітничих кадрів.

Кошти цих субвенцій можуть спрямовуватися на реалізацію заходів з оптимізації мереж відповідних закладів. Залишки коштів субвенцій зберігаються на рахунках місцевих бюджетів і використовуються в наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази відповідних закладів.

Питання ресурсних можливостей місцевого самоврядування, і особливо фінансових, є одним із найбільш актуальних. Це зумовлює необхідність отримувати достовірну інформацію щодо наявного фінансового потенціалу території.

Варто звернути увагу на те, що розвиток територій України характеризується значними відмінностями в рівнях їх соціально-економічного розвитку, неузгодженістю низки законодавчих та нормативно-правових актів, недостатньою чіткістю визначення загальнодержавної стратегії. Це зумовлює необхідність пошуку та формування ефективних механізмів функціонування та розвитку територіальних одиниць України.

Із цією метою було розроблено і затверджено «Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року», яка визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток [12].

З урахуванням зазначеного реалізація Стратегії дасть можливість визначити інтегрований підхід до формування і реалізації державної регіональної політики, який передбачатиме поєднання таких складових частин:

- секторальної (галузевої) – підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів шляхом оптимізації і диверсифікації структури економіки забезпечення ефективної спеціалізації регіонів із пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу;
- територіальної (просторової) – досягнення рівномірного та балансованого розвитку територій, розвиток міжрегіонального співробітництва, запобігання поглибленню соціально-економічних диспропорцій шляхом формування «точок зростання», активізації місцевої економічної ініці-

ативи та зміцнення потенціалу сільської місцевості, забезпечення соціально-економічної єдності і рівномірності розвитку регіонів із метою створення рівних умов для розвитку людини;

- управлінської – застосування єдиних підходів до формування і реалізації політики регіонального розвитку, створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави і регіонів, оптимізація системи територіальної організації влади.

**Висновки.** Головною ознакою фінансової незалежності органів місцевого самоврядування є володіння і самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, обсяг яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на ці органи. Фінансові ресурси необхідні місцевій владі для реалізації намічених цілей і програм економічного і соціального розвитку території відповідно до обраних пріоритетів. Фінансова незалежність місцевого самоврядування – це незалежність від загальнодержавних органів влади у прийнятті певних рішень щодо місцевих проблем і, головне, як забезпечення їхнього розв'язання за допомогою коштів.

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади призведе до:

- забезпечення доступності та якості публічних послуг;
- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;
- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість публічних послуг, що надаються такими органами;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
- забезпечення економічно і соціально орієнтованого виробництва;
- підвищення інвестиційної привабливості за рахунок упровадження децентралізації;
- сприяння розвитку ринкової економіки, що підвищить рівень життя населення.

Ми погоджуємося з висновками Т.Д. Таукешеві та Г.В. Даудові [13], що реформування бюджетно-податкових відносин держави та місцевого самоврядування, визнання їх рівноправними суб'єктами взаємодії є можливим за чіткого розмежування повноважень між рівнями влади та забезпечення їх в повному обсязі відповідними ресурсами, виключення взаємної відповідальності за прийняті рішення, впровадження функції мотивації, яка забезпечила б можливість органам місцевого самоврядування отримувати економічну вигоду від економічного розвитку підприємств, що розташовані на відповідній території.

#### Література:

1. Бюджетний кодекс України від 01.10.2011 р. № 2456-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
3. Конституція України : офіц. текст: за станом на 15 травня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
6. Нормативно-правова база України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/ru>.
7. Бюджетна система України : [підручник] / За ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – Київ ; Тернопіль : Центр учбової літератури ; Економічна думка, 2012. – 871 с.
8. Ткач К.М. Ефективний розподіл бюджетних повноважень у забезпеченні фінансовими ресурсами місцевих органів влади / К.М. Ткач // Aktualni vymozenosti vedy – 2013 [materialy IX Mexinarodni vedecko-practika konference, 27.06.2013 р. – 05.07.2013 р.]. – Praha : Education and Science, 2013. – С. 6–9.
9. Василик О.Д. Бюджетна система України / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
10. Береза Б. Фінансова концентрація під гаслами децентралізації / Б. Береза [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nv.ua/ukr/opinion/bbereza/finansova-kontsentratsija-pid-gaslami-detsentralizatsiji-72601.html>.
11. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 р. № 79-УІІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
12. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>.
13. Таукешева Т.Д. Бюджетна децентралізація як чинник зміцнення місцевого самоврядування в Україні / Т.Д. Таукешева, Г.В. Даудова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-1/doc/3/02.pdf>.
14. Бураченко А.С. Фінансовий потенціал регіонального розвитку : [монографія] / А.С. Бураченко. – К. : КНЕУ, 2013. – 342 с.
15. Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень : [монографія] / С.І. Юрій, В.Г. Дем'янишин, О.П. Кириленко [та ін.] ; за ред. С.І. Юрія, В.Г. Дем'янишина. – К. : Кондор, 2012. – 376 с.
16. Луніна І.О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ / І.О. Луніна // Економіка України. – 2014. – № 11. – С. 61–75.
17. Слухай С.В. Міжурядові трансферти: теорія і практика : [монографія] / С.В. Слухай. – К. : Аграр Медіа Груп, 2013. – 422 с.

**Юрій С.М. Теоретические основы местного самоуправления: законодательное определение и перспективы развития**

**Аннотация.** В статье раскрыта сущность местного самоуправления как звена бюджетной системы Украины в соответствии с действующим законодательством. Определены принципы местного самоуправления и предпосылки проведения реформы местного самоуправления. Предложены направления улучшения его функционирования на современном этапе развития государства.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, территориальные общества, доходы, расходы, бюджетная децентрализация, финансовая самостоятельность.

**Yuriy S.M. The theoretical basis of local government: legal definition and the prospects for development**

**Summary.** The article is about the essence of the local government as the link of the budget system of Ukraine under the law. The principles of local government and the preconditions of reforming of the local government are defined. The directions of improvement of functioning of the local government on the current stage of development of the state are suggested.

**Keywords:** local government, territorial community, revenues, expenses, fiscal decentralization, financial independence.