

# ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЗАСТОСУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ І ВРАХУВАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ



**В. ПИСАРЕНКО**  
*народний депутат України*

Однією з важливих передумов розбудови демократичної держави є самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування. Таку незалежність може забезпечити місцевому самоврядуванню тільки економічна самостійність. Адже саме від фінансових можливостей залежать реальні владні функції органів місцевого самоврядування. При цьому ступінь їх фінансової самостійності характеризують незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, а також рівень забезпечення демократичних прав і свобод громадян. Отже, без надання гарантій фінансової незалежності органам місцевого самоврядування не може успішно розвиватися та процвітати жодна демократична держава.

У сучасному міжнародному праві сформувалась окрема галузь, яка визначає міжнародні стандарти організації місцевих фінансів, регламентує

діяльність місцевого самоврядування. Усі міжнародно-правові акти з питань місцевого самоврядування встановлюють стандарти побудови місцевих фінансів. Ці стандарти є обов'язковими для всіх країн, які приєднуються до зазначених міжнародно-правових актів.

Міжнародні та європейські стандарти у сфері фінансування місцевого самоврядування та формування їх фінансових систем успішно використовуються в США, Канаді, Латинській Америці, Японії, а також у більшості європейських країн. У зв'язку з цим великого теоретичного та практичного значення для України набувають питання вивчення зарубіжного досвіду фінансового забезпечення місцевого самоврядування, а також механізми реалізації європейськими країнами принципів Європейської хартії місцевого самоврядування.

Так, місцеві бюджети існують в усіх країнах світу. Формування цих бюджетів, їх розвиток, функції зумовлені

рядом національних, політичних, економічних та інших факторів. Так, в економічно розвинених країнах світу бюджетні видатки поділяють на поточні та капітальні витрати, при цьому кожний підрозділ відповідно має свої джерела доходів. Місцеві бюджети затверджуються місцевими органами влади і до державного бюджету не включаються.

У різних країнах існують й різноманітні організаційно-правові та економіко-правові механізми для розбудови фінансово-правових відносин у сфері місцевого самоврядування.

В Європі виникли, зокрема, три основні моделі місцевого самоврядування, які у тій чи іншій комбінації поширилися по всьому світу. Це — англосаксонська, континентальна та змішана системи. Кожній із них відповідає й певна система фінансування органів місцевого самоврядування і розвиваються на їх основі відповідні правові інститути фінансування органів місцевого самоврядування.

Англосаксонській моделі (представниками якої, наприклад, є Скандинавські країни, США та Велика Британія) притаманні такі особливості, як: високий рівень автономії місцевого самоврядування; контроль передусім з боку населення; відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня).

Органи місцевого самоврядування в цих країнах діють самостійно в межах наданих їм повноважень. У США, наприклад, такі повноваження надаються на регіональному рівні — вищими органами влади штатів, а у Великій Британії — парламентом. Основними джерелами права при цьому для органів місцевого самоврядування цих країн, поряд із законами, є звичаї, а також судовий прецедент. Єдиним засобом впливу з боку держави на органи

місцевого самоврядування в цих країнах є надання дотацій.

Для країн зазначеної групи характерні загальні формулювання компетенції місцевого самоврядування. Місцеві громади самостійно обирають види соціальних послуг та їх обсяг.

Наприклад, у законі про місцеве самоврядування Данії взагалі не розкриваються питання місцевого значення. Данські муніципалітети можуть займатися будь-якими питаннями, які вони вважають важливими для місцевої громади, якщо тільки ці питання не належать до компетенції держави і не регулюються галузевим законодавством. Зокрема, галузевим законодавством регулюється організація музичних шкіл та бібліотек. Якщо данський муніципалітет захоче відкрити муніципальну школу, він повинен дотримуватися певних стандартів її утримання. В той же час виключно місцевою прерогативою за законодавством Данії є, наприклад, формування та реалізація програм допомоги бідним, будівництво спортивних споруд, підтримка спортивних клубів.

У країнах англосаксонської системи надається перевага фіскальній автономії. При такій системі в доходах місцевих бюджетів превалюють місцеві податки. Саме фіскальна автономія є більш сприятливою для економічного розвитку регіонів. Так, у країнах англосаксонської моделі розвитку місцевого самоврядування перерозподіл витратних повноважень і дохідних джерел у бюджетній системі на користь органів місцевого самоврядування дозволив останнім суттєво розширити власні дохідні джерела і відповідно скоротити частку субсидій центрального уряду в місцевих бюджетах.

Фінансова самостійність органів місцевого самоврядування Швеції проявляється, зокрема, в тому, що во-

ни спираються насамперед на власну податкову базу. У США та Канаді надходження з власних джерел (наприклад, з податку за нерухомість, плати за надання послуг тощо) в муніципальних бюджетах становлять близько 2/3 бюджету.

В умовах фіскальної автономії органи місцевого самоврядування можуть проводити місцеві референдуми для тимчасового запровадження нового податку чи збору або збільшення на певний термін існуючого податку для певної соціальної мети, наприклад для будівництва якоїсь споруди чи надання послуги, в яких населення може бути заінтересованим.

Друга модель місцевого самоврядування — континентальна. Вона притаманна таким країнам, як Іспанія, Франція, Бельгія. В такій моделі: місцеве самоврядування працює в тісному контакті з місцевими адміністраціями й органи місцевого самоврядування підпорядковані, фактично, центральним органам держави; автономія органів місцевого самоврядування обмежена наявністю на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування.

Так, у Франції основною ланкою місцевого самоврядування виступає комуна. Кожна з комун має свій представницький орган — раду, депутати якої зі свого кола обирають мера. Мер та депутати муніципальної ради, які працюють на постійній основі, складають муніципалітет. Водночас мер є державним службовцем, діяльність якого здійснюється під контролем муніципальної ради та під адміністративним контролем комісара Республіки, який також спостерігає за законністю рішень комуни. У разі потреби він звертається до суду про відміну таких рішень (тобто щодо муніци-

пальної ради принцип адміністративного контролю не діє).

У країнах другої групи необхідність державного контролю базується, зокрема, на тому, що багато функцій, які здійснює місцеве самоврядування, мають загальнодержавний характер. У цих країнах контроль центральних органів влади над місцевим управлінням здійснюється з метою сприяння забезпеченню ефективності місцевого управління, стандартизації послуг, які надають муніципалітети, для забезпечення захисту громадян від зловживань з боку місцевих органів, для сприяння реалізації національного політичного курсу у сфері фінансів, економіки, загального планування. У Франції комуни повинні 1 % своїх інвестиційних витрат направляти на розміщення витворів мистецтва у муніципальних будівлях. Крім того, у Франції до органів місцевого самоврядування можуть бути вжиті певні санкції за не виправдані соціальні або економічні заходи, необхідність яких не виправдана.

У країнах континентального типу більше уваги приділяється фінансовому вирівнюванню, при цьому в доходах місцевих бюджетів значне місце відведене державним дотаціям. Велика частка державних дотацій обмежує ефективність місцевого самоврядування. Дотації мають переважно цільовий характер. Вони вимагають, як правило, дольового фінансування. Рішення про те, чого потребує громада, приймається з огляду на можливість отримати дотацію, а не тільки на інтереси громадян.

Натомість, вирівнювання хоча і згладжує територіальні відмінності, не завжди є привабливим для інвесторів. Зокрема, низький рівень збирання власних податків може призвести до трансформації невідповідності дохо-

дів та видатків у структурній дисбаланс, який суттєво обмежить кредитоспроможність місцевих органів влади. Навіть при регулярному надходженні податків місцеві адміністрації не завжди спроможні виконувати свої зобов'язання.

Третя модель — змішана. Вона є характерною, зокрема, для Австрії, Німеччини, Японії.

У країнах змішаної системи, як і в країнах другої групи, діють особливі норми щодо державного фінансового нагляду.

Так, у Німеччині бюджет кожного муніципалітету до його введення в дію суворо контролюється державою, зокрема, на предмет збалансованості доходів і видатків, та підлягає затвердженню в межах спеціальних погоджувальних бюджетних процедур. При цьому у Німеччині завдання, що виконує комуна, поділяються на «обов'язкові» та «добровільні». Власні фінансові ресурси комуни йдуть насамперед на виконання «обов'язкових» завдань в рамках самоврядування, а ті кошти, що залишилися, можна використовувати для розв'язання «добровільних» завдань. Наприклад, обов'язковим завданням місцевого самоврядування в країні є забезпечення кожної дитини місцем у дошкільній установі.

На жаль, в Україні в умовах складних економічних проблем держави та реформування структури влади органи місцевого самоврядування ще не набули такого статусу і такої фінансової самостійності, як мають муніципалітети в країнах усталеної демократії.

Натомість, міжнародні зобов'язання, які взяла на себе Україна в частині розбудови місцевого самоврядування і набуття останнім самостійності та незалежності, включаючи фінансову, вимагають від країни вжиття радикальних організаційних, правових та

економічних заходів. Для набуття належного статусу і функціонування міцної муніципальної системи, як зазначалося вище, має бути створено в Україні належну фінансово-правову основу. Фінансова система органів місцевого законодавства має розбудовуватися з урахуванням міжнародних та європейських стандартів. Відповідно до них мають формуватися і використовуватися фінансові ресурси органів місцевого самоврядування.

Так, місцеве самоврядування має відокремлюватися від державної влади не лише номінально, а й фактично. Муніципалітети мають набувати справжню незалежність та самостійність, і перш за все економічну, у здійсненні покладених на них функцій у межах своєї компетенції.

Слід забезпечити й гарантоване їм Європейською хартією місцевого самоврядування право в форматі національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси; на вільне розпорядження останніми в межах своїх повноважень. При цьому обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має відповідати функціям, які передбачає для них Конституція та закони України.

І хоча в законодавстві України враховані міжнародні та європейські вимоги щодо формування частини фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають встановлювати в межах закону, вбачається, що їх коло може бути значно розширене.

Фінансова система, на якій ґрунтуються ресурси органів місцевого самоврядування, має забезпечувати відповідність наявних ресурсів, наскільки це практично можливо, реальному зростанню вартості виконуваних муніципалітетами завдань.

Для захисту більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування слід запровадити процедури бюджетного вирівнювання, які б відповідали міжнародним та європейським стандартам, а також були б реальними й доступними для України. При цьому вживані процедури або заходи, що дають змогу долати наслідки нерівного розподілу потенційних джерел фінансування, не повинні перешкоджати органам місцевого самоврядування у виконанні повноважень, які вони можуть здійснювати в межах власної компетенції.

При виділенні органам місцевого самоврядування перерозподілених ресурсів останні мають відразу отримувати інформацію про порядок виділення цих ресурсів, як це передбачено міжнародними правилами та стандартами.

Надання дотацій не повинно заважати органам місцевого самоврядування діяти в межах їх компетенції та здійснювати власну муніципальну політику.

Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органам місцевого самоврядування має забезпечуватися реальний доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

Тому вбачається доцільним з урахуванням досвіду країн з добре розвинутою муніципальною системою та на основі міжнародних та європейських стандартів організації місцевих фінансів розробити концепцію кодифікації законодавства у сфері регулювання питань місцевого самоврядування, а потім на її основі розробити Муніципальний кодекс України.

Через проект Кодексу на основі системного підходу мають бути запроваджені оптимальні механізми: механізм обрахунків органами місцевого самоврядування бюджетних надходжень і видатків, а також механізм перерозподілу фінансових ресурсів між органами місцевого самоврядування залежно від суми коштів, що формуються на їх території та необхідних видатків для забезпечення однакового рівня життя в різних регіонах країни. У цьому нормативно-правовому акті мають бути визначені також правові інструменти для встановлення максимальної самостійності органів місцевого самоврядування та належної їх активізації на основі чітко визначеної фінансової інфраструктури. Вбачається, що в умовах затяжної економічної кризи саме це максимально сприятиме належній реалізації місцевої фінансової політики.