

**Р. Титикало,**

кандидат юридичних наук, адвокат,  
асистент кафедри менеджменту охорони здоров'я  
Інституту післядипломної освіти  
Національного медичного університету імені О. О. Богомольця

## СУТНІСТЬ ТА ФОРМИ МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Нова система публічної влади потребуватиме здійснення таких допоміжних заходів: 1. Розширення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування локального та субрегіонального рівня та збільшення ефективності її використання, що має відбуватися за рахунок: – встановлення чітких вимог щодо обов'язковості закладання до місцевих бюджетів; – отримання місцевими бюджетами визначеної частки доходів від оподаткування прибутків підприємств; – впорядкування системи розподілу дотацій вирівнювання, зокрема через формування прямих міжбюджетних відносин із державним бюджетом України для територіальних громад; – збільшення відрахувань до місцевих бюджетів із податків та зборів на природонадрокористування; – активне використання органами місцевого самоврядування позик [1].

Наявність матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами України є одним з принципів функціонування місцевого самоврядування в Україні. Наявність матеріально-фінансової самостійності наділяє органи місцевого самоврядування правом діяти на власний розсуд, розробляти та затверджувати програми економічно, культурного, соціального, житлово-комунального, інфраструктурного та іншого розвитку території, покращення якості надання публічних послуг, створює умови конкурен-

ції між територіальними громадами щодо якості життя населення та ін. Водночас, маючи визначену матеріально-фінансову самостійність органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свої рішення.

Європейською хартією місцевого самоврядування на міжнародному рівні визначено, що однією з необхідних умов функціонування місцевого самоврядування є наявність власних фінансових ресурсів, що є основою їх автономності, адже, їх наявність дає можливість не лише використання на потреби адміністративно-територіальної одиниці, але й отримання прибутку від об'єктів, які перебувають, наприклад, в комунальній власності, створення відповідної інфраструктури.

Досліджуючи стан імплементації та відповідності законодавства, яким забезпечено діяльність органів місцевого самоврядування в Україні та матеріально-фінансову самостійність місцевого самоврядування міжнародна спільнота (експерти Програми «U-LEAD з Європою») все ж таки приходять до висновку про недостатнє виконання принципів, які задекларовані в Європейській хартії місцевого самоврядування: існує високий ризик втручання держави через широкий державний нагляд, оскільки кількість власних повноважень місцевого самоврядування дуже обмежена й не відбувається необхідного розрізнення між власними та делегованими повноваженнями; є багато незрозумілих



або дублюючих, а отже, недостатньо фінансованих повноважень; здатність отримання власних доходів дуже обмежена; переважна більшість державних трансфертів складається з субвенцій; характер спільних податків, таких як важливий податок на доходи фізичних осіб, – неоднозначний: незрозуміло, чи можуть органи місцевого самоврядування використовувати свою частку податку для власних повноважень, чи органи місцевого самоврядування повинні використовувати її для виконання делегованих повноважень відповідно до державних вимог [6].

Розглядаючи принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в якості обов'язкового атрибуту існування місцевого самоврядування, В.С. Колтун та О.В. Радченко акцентують увагу на наявну зараз певну його недосконалість у частині забезпечення пропорційності (дотримання необхідного балансу між будь якими несприятливими наслідками для держави і цілями, на досягнення яких спрямована автономія) [2, с. 70].

Іншою проблемою у використанні потенціалу самостійності місцевого самоврядування є відсутність контролю, як з боку держави, так і з боку зацікавлених осіб, зокрема, мешканців територіальної громади. Як відомо, всі власні (самоврядні) повноваження місцевого самоврядування фактично здійснюються через органи та посадових осіб місцевого самоврядування, які в цих питаннях наділенні дискреційними повноваженнями (прийняття рішень на власний розсуд). Але владні суб'єкти місцевого самоврядування не завжди здатні та мотивовані на прийняття ефективних рішень в інтересах відповідних територіальних громад. Відсутність реальних важелів контролю за здійсненням органами та посадовими особами місцевого самоврядування самоврядних повноважень дозволяє їм іноді безвідповідально ставитися до прийняття

найважливіших для територіальної громади рішень [2, с. 70].

На міжнародному рівні передбачено, що формування матеріально-фінансової самостійності (автономії) місцевого самоврядування повинно відбуватися за наступними ключовими тезисами: 1) частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону; 2) фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і гнучкий характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань; 3) захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягара, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не повинні звужувати свободу дій органів місцевого самоврядування в межах власної відповідальності; 4) з органами місцевого самоврядування повинні належним чином проводитись консультації про порядок передачі їм перерозподілених ресурсів; 5) у міру можливості, дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проєктів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції [3]. Всі зазначені положення знайшли своє вираження і в системі місцевого самоврядування в Україні в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а можливість надання дотацій та субвенцій перед-



бачено в додатках 5 та 6 законах України про державний бюджет на кожний календарний рік.

Серед найважливіших ознак органів місцевого самоврядування виділяють їх правову, організаційну, матеріальну та фінансову автономію.

Де, правова автономія означає, що органи місцевого самоврядування наділені своїми власними повноваженнями, передбаченими Конституцією і чинним законодавством України. У межах цих повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій. Суть правової автономії органу місцевого самоврядування полягає в тому, що останній має власні повноваження, визначені законом і Конституцією (ст. 2 Європейської хартії про місцеве самоврядування), а також має право на судовий захист для забезпечення своїх повноважень та дотримання конституційних принципів самоврядності. Повноваження мають бути повними і виключними, тобто такими, що не належать одночасно іншим органам [4, с. 67].

Організаційна автономія органів місцевого самоврядування проявляється в їх можливості самостійно визначати та будувати свою внутрішню структуру для того, щоб вона відповідала місцевим потребам та забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам. Контроль за органами місцевого самоврядування здійснюється лише для забезпечення законності їх дій. Суть організаційної автономії полягає в тому, що орган місцевого самоврядування повинен мати можливість сам визначати свою власну внутрішню структуру, яка б відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління [4, с. 67].

Матеріальна та фінансова автономія органів місцевого самоврядування проявляється в їх праві володіти і розпоряджатися коштами і майном для

здійснення своїх функцій та повноважень. Суть фінансової автономії місцевого самоврядування полягає у праві органів місцевого самоврядування володіти та розпоряджатися власними коштами, достатніми для здійснення їх функцій та повноважень [5, с. 79–80; 4, с. 67].

Фінансова автономія є вирішальним фактором для зміцнення органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування у розумінні Європейської хартії місцевого самоврядування можливе лише за умови надання органам місцевого самоврядування фінансової автономії в юридично обов'язковому порядку. Ключовими є два аспекти: з одного боку – гарантія наявності достатніх власних фінансових ресурсів, а з іншого боку – здатність незалежно приймати рішення щодо їх використання. Фінансова автономія передбачає: 1) мати власні адекватні фінансові ресурси, співмірні з їхніми повноваженнями; 2) управляти цими фінансовими ресурсами й використовувати їх на власну відповідальність без втручання держави з метою ефективного регулювання та управління справами місцевого самоврядування; 3) отримувати адекватні кошти для виконання делегованих повноважень; 4) отримувати допомогу в посиленні здатності генерувати власні доходи; 5) отримувати частку державних доходів як власні (не цільові, наскільки це можливо) ресурси, розподілені на основі об'єктивних, справедливих, прозорих та послідовних критеріїв; 6) захищати фінансово більш слабкі елементи системи місцевого самоврядування за допомогою процедур фінансового вирівнювання або еквівалентних заходів; 7) отримувати відповідні консультації з усіх фінансових питань, що впливають на самоврядування, зокрема з питань надання перерозподілених ресурсів [6].

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи



місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [10].

Науковці досліджуючи питання самостійності органів місцевого самоврядування, акцентують увагу на семантичній неузгодженості дефініцій самостійність, автономія, незалежність. На нашу думку, така термінологічна неузгодженість пов'язана з відсутністю на законодавчому рівні даного поняття. Так, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні мова йде про самостійність місцевого самоврядування при формуванні місцевого бюджету та утворенні власних представницьких органів. Таким чином, в даному дисертаційному дослідженні доречним є використання дефініції саме «матеріально-фінансова самостійність органів місцевого самоврядування».

Таким чином, *матеріально-фінансова самостійність місцевого самоврядування* – це законодавчо визначене право суб'єкта місцевого самоврядування самостійно приймати рішення матеріального, фінансового, організаційно-розпорядчого характеру та нести відповідальність за результат прийнятих рішень.

Відзначимо, що ступінь матеріально-фінансової самостійності органів місцевого самоврядування характеризує незалежність територіальних громад в цілому, варіативність потенційних можливостей її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод жителів територіальної громади. З даного приводу Г.Б. Поляк зазначає, що ступінь фінансової самостійності органу місцевого самоврядування є обернено пропорційним до частки трансфертів у сукупних надходженнях його бюджету [8, с. 315].

Визначення рівня матеріально-фінансової самостійності органів місцевого самоврядування можливо шляхом аналізу певних критеріїв (показників).

На думку, Л.О. Міронованої визначення рівня фінансової самостійності органів місцевого самоврядування можливо на підставі визначення та аналізу наступних показників: 1) показник вступання державної влади у сферу діяльності місцевих органів влади; 2) показник автономії місцевих органів влади від державної влади; 3) показник фінансування делегованих повноважень; 4) показник рівня незалежності доходної бази місцевих органів від доходної бази центральних органів влади; 5) показник рівня самостійності місцевих бюджетів з урахуванням переданих доходів; 6) показник рівня податкової ініціативи місцевих органів влади; 7) показник фінансової залежності від центральної влади, зокрема: – дотації; – субвенції; – загальна сума трансфертів.

Т.О. Бутурлаккіна та Н.Я. Братків виокремлюють наступні показники: – право на самостійну розробку, затвердження та виконання місцевого бюджету; – право податкової ініціативи (право встановлювати місцеві податки і збори); – право утворення позабюджетних, валютних, страхових, резервних, пенсійних та інших цільових фондів; – право на встановлення тарифів та цін на продукцію та послуги комунальних підприємств; – право на залучення кредитних ресурсів; – право на запровадження фінансових санкцій; – право на користування, володіння та розпорядження комунальною власністю; – право розпоряджатися прибутками комунальних підприємств тощо [7].

На думку Ю.О. Напалкіна та А.В. Мейш для оцінювання фінансової самостійності розраховують частки доходів і видатків місцевих бюджетів у ВВП й у зведеному бюджеті кра-



їни та частку урядових трансфертів у сукупних надходженнях органів місцевого самоврядування. Чим частка доходів місцевих бюджетів більша, тим більша фінансова самостійність місцевих органів самоврядування у забезпеченні та наданні бюджетних послуг. Так, для України фінансові ресурси місцевого самоврядування визначаються високим рівнем централізації. Звідси постають проблеми несправедливого розподілу ВВП між регіонами, нездатністю органів місцевого самоврядування задовольняти у відповідному обсязі потреби громадян певної території [8, с. 314].

Так, дійсно держава в обсязі визначеному державним бюджетом надає дотації місцевим бюджетам з метою їх фінансової підтримки.

Так, наприклад, в Законі України «Про Державний бюджет на 2023 рік» передбачено, що додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією Російської Федерації становить 23934055,6 грн.; професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування становить 67474,3 грн. [9].

Також на 2023 рік передбачено додаткову дотацію з Державного бюджету на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією Російської Федерації в розмірі 23934055,6 грн. [9, Додаток 5, 6].

За наведеними статистичними даними 2021–2023 рр. щодо міжбюджетних трансфертів (освітня субвенція, базова та реверсна дотації) очевидно, що в період російсько-української війни рівень дотаційності з Державного бюджету знизився, що

передбачає збільшення фінансового навантаження на територіальні громади. В той же час, органам місцевого самоврядування дуже складно реалізувати свою матеріально-фінансову автономію, а на окупованих територіях є неможливим. На нашу думку, у разі зменшення фінансової допомоги місцевому самоврядуванню з Державного бюджету, логічним є розширення можливостей управління об'єктами комунальної власності, що знаходяться в межах територіальної громади та зменшення впливу місцевих органів виконавчої влади при прийнятті рішень щодо управління об'єктами комунальної власності. Окрім того, доцільним є перегляд розподілу відсотків складів доходів у бік збільшення до місцевих бюджетів органів місцевого самоврядування: загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад; загального фонду районних бюджетів; загального фонду бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, а також можливість самостійно встановлювати розміри податкового навантаження та податкові пільги для приватного сектору.

Збільшення надходжень до місцевого бюджету за рахунок власних джерел дасть можливість підвищити матеріально-фінансову самостійність місцевого самоврядування та акумулювати необхідні фінансові ресурси на забезпечення потреб та розвитку територіальної громади, а можливість імперативної кореляції податкових відносин з бізнесом дасть можливість реагувати на їх потреби, допомагати у відновленні їхнього бізнесу та отримувати доходи в місцеві бюджети.

Таким чином, питання управління майном територіальними громадами здійснюється згідно норм чинного законодавства. Вище зазначене майно та активи є основою матеріально-фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Водночас, правонаступнику переходять і боргові



зобов'язання органу місцевого самоврядування.

Таким чином, ми можемо вести мову про ієрархічну матеріально-фінансову самостійність органів місцевого самоврядування двох рівнів:

I. рівень – села, селища, міст та районів у містах;

II. рівень – обласні ради.

*Матеріально-фінансова самостійність органів місцевого самоврядування визначається рядом особливостей:*

1) надається виключно на виконання власних та делегованих повноважень. З урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти;

2) передбачає, що джерелом надходження фінансових ресурсів є отримання коштів з місцевого бюджету, відмінного від державного бюджету. Місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Місцеві бюджети складаються з загального та спеціального фондів [10];

3) має цільове використання, тобто сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи можуть визначати напрями використання місцевого самоврядування;

4) має чітко визначеного розпорядника, що в подальшому несе відповідальність за їх цільове використання – сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи;

5) дає можливість швидкого реагування на потреби та виклики жите-

лів певної територіальної громади, швидко приймати рішення щодо необхідного перерозподілу фінансових ресурсів та першочерговості виконання встановлених завдань;

6) необхідним є наявність нормативно-правового забезпечення матеріально-фінансової автономії місцевого самоврядування, її меж та можливостей вільного розсуду;

7) матеріально-фінансова самостійність включає: бюджетну, фіскальну, розпорядчу, організаційну автономію;

8) рівень показників матеріально-фінансової автономії можна визначити за станом соціально-економічного розвитку певної адміністративно-територіальної одиниці.

*Наявність матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами України є одним з принципів функціонування місцевого самоврядування в Україні. Наявність матеріально-фінансової самостійності наділяє органи місцевого самоврядування правом діяти на власний розсуд, розробляти та затверджувати програми економічно, культурного, соціального, житлово-комунального, інфраструктурного та іншого розвитку території, покращення якості надання публічних послуг, створює умови конкуренції між територіальними громадами щодо якості життя населення та ін. Водночас, маючи визначену матеріально-фінансову самостійність органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свої рішення.*

*Визначено, що матеріально-фінансова самостійність місцевого самоврядування – це законодавчо визначене право суб'єкта місцевого самоврядування самостійно приймати рішення матеріального, фінансового, організаційно-розпорядчого характеру та нести відповідальність за результат прийнятих рішень.*



Матеріально-фінансова самостійність органів місцевого самоврядування визначається рядом особливостей: 1) надається виключно на виконання власних та делегованих повноважень. З урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти; 2) передбачає, що джерелом надходження фінансових ресурсів є отримання коштів з місцевого бюджету, відмінного від державного бюджету. Місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Місцеві бюджети складаються з загального та спеціального фондів; 3) має цільове використання, тобто сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи можуть визначати напрями використання місцевого самоврядування; 4) має чітко визначеного розпорядника, що в подальшому несе відповідальність за їх цільове використання – сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи; 5) дає можливість швидкого реагування на потреби та виклики жителів певної територіальної громади, швидко приймати рішення щодо необхідного перерозподілу фінансових ресурсів та першочерговості виконання встановлених завдань; 6) необхідним є наявність нормативно-правового забезпечення

матеріально-фінансової автономії місцевого самоврядування, її меж та можливостей вільного розсуду; 7) матеріально-фінансова самостійність включає: бюджетну, фіскальну, розпорядчу, організаційну автономію; 8) рівень показників матеріально-фінансової автономії можна визначити за станом соціально-економічного розвитку певної адміністративно-територіальної одиниці.

**Ключові слова:** публічна влада, механізм держави, місцеве самоврядування, публічно-правова сфера, публічне адміністрування, територіальна громада, районні ради, обласні ради, делегування повноважень, нормативно-правове регулювання.

**Tytykalo R. The essence and forms of material and financial independence of local self-government**

*The presence of material and financial independence within the limits of the powers defined by the laws of Ukraine is one of the principles of the functioning of local self-government in Ukraine. The presence of material and financial independence gives local self-government bodies the right to act at their own discretion, develop and approve programs for economic, cultural, social, housing and communal, infrastructural and other development of the territory, improve the quality of public services, creates conditions for competition between territorial communities regarding the quality of life population, etc. At the same time, having defined material and financial independence, local self-government bodies are responsible for their decisions.*

*It was determined that the material and financial independence of local self-government is the legally defined right of a subject of local self-government to independently make decisions of a material, financial,*



organizational and administrative nature and to bear responsibility for the results of the decisions made.

The material and financial independence of local self-government bodies is determined by a number of features: 1) it is provided exclusively for the performance of own and delegated powers. Taking into account local conditions and peculiarities, they can redistribute separate powers and their own budget funds among themselves on the basis of contracts; 2) provides that the source of financial resources is the receipt of funds from the local budget, which is different from the state budget. Local budgets are independent, they are not included in the State Budget of Ukraine, the budget of the Autonomous Republic of Crimea and other local budgets. The independence of local budgets is guaranteed by their own national revenues secured by law on a stable basis, as well as by the right to independently determine the direction of use of local budget funds in accordance with the law. Local budgets consist of general and special funds; 3) has a targeted use, i.e. village, settlement, city, district in the city (if they are created) councils and their executive bodies can determine the directions of use of local self-government; 4) has a clearly defined manager, who in the future is responsible for their intended use – village, settlement, city, district in the city (if they are created) councils and their executive bodies; 5) makes it possible to quickly respond to the needs and challenges of the residents of a certain territorial community, to quickly make decisions about the necessary redistribution of financial resources and the priority of the implementation of established tasks; 6) it is necessary to have regulatory and legal support for the material and financial

autonomy of local self-government, its limits and opportunities for free discretion; 7) material and financial independence includes: budgetary, fiscal, administrative, organizational autonomy; 8) the level of indicators of material and financial autonomy can be determined by the state of socio-economic development of a certain administrative-territorial unit.

**Key words:** public power, state mechanism, local self-government, public-legal sphere, public administration, territorial community, district councils, regional councils, delegation of powers, regulatory and legal regulation.

**Література:**

1. Малик Я.Й. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Ефективність державного управління. 2015. № 43. 295–302.
2. Колтун В.С., Радченко О.В. Потенціал принципів автономії місцевого самоврядування: підходи до визначення. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 17. С. 67–70. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.17.67
3. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Стразбург, 15 жовтня 1985 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)
4. Євтушенко О.Н. Державне управління (Основи теорії державного управління) : [навчальний посібник у трьох частинах] / О.Н. Євтушенко, В.І. Андріяш. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. Ч. 1. Основи теорії державного управління. 2013. 268 с.
5. Адміністративне право України [Підручник для юрид. вузів і фак. / АЗІ Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.]; За ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.
6. Фінансова автономія – основа місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13610>
7. Бутурлакiна Т.О., Браткiв Н.Я. Податкова автономiя i її роль у формуванні фiнансової бази місцевої влади. URL: <http://surl.li/hszoh>





 **МЕТОДОЛОГІЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

8. Напалкіна Ю.О., Мейш А.В. Фінансова самостійність місцевого самоврядування як передумова ефективної бюджетної політики. Вісник Хмельницького національного університету. 2015. № 2, Т. 2. С. 313–316.

9. Закон України «Про Державний бюджет України на 2023 рік». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text>

10. Про місцеве самоврядування: Відомості Верховної Ради України), 1997. № 24. Ст. 170.