



УДК 342.553

DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v3.2022.18>**Н. Мішина,**доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТІВ МУНІЦИПАЛЬНИХ ОРГАНІВ (НА МАТЕРІАЛАХ КРАЇН – ЧЛЕНІВ РАДИ ЄВРОПИ)

Постановка проблеми. Становлення місцевої влади – одна з основних проблем посттоталітарних держав. При вирішенні цієї проблеми Україна використовує як власні ресурси та досвід, так і зарубіжні – наприклад, приймаючи активну участь у міжнародному співробітництві з проблем органів місцевого самоврядування. З метою вдосконалення діяльності національних органів місцевого самоврядування ретельно вивчається досвід муніципальних утворень країн-сусідів по континенту; контакти встановлено не тільки безпосередньо з органами місцевого самоврядування європейських країн, але й з європейськими організаціями, – наприклад, Україна вступила до Ради Європи, яка об'єднує 46 країн. Рада Європи «...є єдиною міжнародною міжурядовою структурою, яка з метою реалізації прав людини безпосередньо займається проблемами місцевого самоврядування. Цією організацією було розроблено та сформовано перший документ в цій галузі» [1, с. 19] – Європейську Хартію місцевого самоврядування, яку Україна підписала 6 листопада 1996 року у Страсбурзі, а ратифікувала Законом України від 15 липня 1997 р. «Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування» [2]. Крім цього, представники України беруть

участь в роботі одного з основних органів Ради Європи – Конгресу місцевих та регіональних влад Європи (Конгрес місцевих та регіональних влад Європи складається з представників, які повинні бути обрані поміж тих, хто обіймає виборну посаду в місцевих чи регіональних владах, або осіб, які безпосередньо підпорядковані виборному місцевому чи регіональному органу [3]).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання фінансування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні (переважно) та у зарубіжних країнах (менш часто) досліджують такі відомі фахівці з муніципального права, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Б.В. Калиновський, П.М. Любченко, М.П. Орзіх, інші вчені. У статті використані напрацювання з цього питання деяких з цих вчених, а також Ж. Зіллера, Д. Гараджаєва, Д. Ільницького, матеріали практики та засобів масової інформації.

Мета статті – проаналізувати основні джерела надходжень до місцевих бюджетів та основні статті витрат з місцевих бюджетів в Україні та інших країнах – членах Ради Європи, сформулювати рекомендації щодо можливих напрямів подальшого удосконалення національного муніципального законодавства.



Виклад основного матеріалу. Згідно з частиною першою статті 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування, «місцеві власті мають право, в рамках національної економічної політики, на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень» [4]. Найбільша частина грошових коштів органів місцевого самоврядування акумулюється в бюджетах. Якщо уніфікувати джерела, які муніципальні органи використовують для формування дохідної частини місцевих бюджетів, то головними будуть такі:

1. Доходи від місцевих податків і зборів, доходи від комунального майна і від послуг, що надають органи місцевого самоврядування.

2. Дотації і субвенції, що надходять у бюджет органів місцевого самоврядування від держави (в федераціях – також і кошти, що надходять від суб'єктів федерації).

3. Позики.

Фінансова самостійність муніципальних органів забезпечується не тільки наявністю бюджетів, але й наявністю комунального майна. Доходи від цього майна (органи місцевого самоврядування мають право експлуатувати його самостійно або передавати в оренду, тощо) та доходи від послуг, що надаються муніципальними органами, надходять у бюджет. В Україні значну частину вищевказаних доходів становлять доходи від експлуатації комунального майна. Вартість більшості послуг, що органи місцевого самоврядування надають насамперед населенню територіальної громади, надто велика щоб по меншій мірі компенсуватися за рахунок оплати населенням. Але навіть у країнах з досить стабільною економікою доходи від майна і від господарської діяльності органів місцевого самоврядування, як правило, не дуже високі у порівнянні з місцевими податками і зборами.

Доля місцевих податків, зборів та неподаткових доходів органів місцевого самоврядування в місцевих

бюджетах зарубіжних країн є доволі вагомою. Отже, положення Європейської Хартії місцевого самоврядування беруться до уваги: «Принаймі частина фінансових ресурсів органів місцевих властей формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону» [4].

Не є винятком і Україна – право встановлювати та збирати місцеві податки і збори, як і наявність власного майна та бюджету, є однією з невід'ємних ознак національних органів місцевого самоврядування. Хоча рівень місцевих податків та зборів регулюється муніципальними органами у межах, встановлених законодавством, національні та зарубіжні органи місцевого самоврядування не йдуть шляхом їх підвищення. Чому? Є декілька причин: підвищення податків – не досить вдалий засіб набути політичної популярності; збільшити розмір існуючих податків та зборів на істотну суму навряд чи реально, а вносити пропозицію про запровадження нових видів податків часто не має сенсу – це потребує додаткових витрат, отже, може виявитись економічно не ефективним. Крім того, кількість видів місцевих податків не пов'язана з обсягом коштів, залучених за їх допомогою.

У кожній з країн Ради Європи існують певні пільги для платників податків. Наприклад, в Ірландії місцеві влади – за винятком міст – мають повноваження стягувати податок з власності, база для нарахування якого встановлена центральним органом, і можуть отримувати численні мита за надані послуги; у дійсності, внаслідок певного числа увільнень від податків, найбільшу частину податку на власність платить держава [7, с. 156]. Однак у цьому разі джерелом надходження коштів вважаються місцеві податки і збори, на відміну від випадку, коли органи муніципального управління отримують державні дотації та субвенції. Такі надходження направляються на



виконання органом місцевого самоврядування його власних функцій, адже органи місцевого самоврядування мають дві групи повноважень – власні та ті, що делеговані їм державою.

Органи місцевого самоврядування, маючи всі ознаки юридичної особи (з теорії цивільного права це організаційна єдність, наявність відокремленого майна, виступ у цивільному обороті від свого імені, здатність нести самостійну майнову відповідальність та здатність бути позивачем або відповідачем в суді, арбітражному чи третейському суді), можуть виступати від свого імені – коли здійснюють власні функції, або від імені держави – коли здійснюють повноваження, що делеговані їм державою.

Як і в Україні, в європейських країнах з досить розвинутою ринковою економікою держава (у федераціях – також суб'єкти федерації) фінансово підтримують місцеве самоврядування, беручи участь у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів.

Що ж до витрат органів місцевого самоврядування на виконання повноважень, делегованих державою або суб'єктом федерації, вони відшкодовуються у повному обсязі. В Україні, наприклад, відповідну норму містить Конституція: «Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує 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, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності» [6].

Надходження від держави або суб'єктів федерації для виконання органами місцевого самоврядування власних функцій можуть бути як прямими, так і непрямыми. Наприклад в Італії створено спеціальний фонд, куди перераховують всі субси-

дії місцевим органам влади. Надання коштів з нього здійснюється таким чином: 60% розподіляється залежно від чисельності населення області, 10% залежно від території області, 30% – залежно від рівня еміграції, безробіття, додаткового податку на доходи в кожній області [7].

Одним з найважливіших питань, пов'язаних з наданням державою коштів органам місцевого самоврядування є проблема фінансового контролю з боку держави, особливо контролю за ефективністю використанням субвенцій. Контроль можуть здійснювати як місцеві структури (обласні комісії з контролю за обласною адміністрацією в Італії), так і структури центрального апарату (монарх – у Нідерландах; Рахункові палати – в Австрії та в Іспанії). Більшість провідних вчених вважають, що субвенції держави посилюють залежність муніципальних органів від центру та називають фінансовий контроль найефективнішим видом контролю центрального уряду за органами місцевого самоврядування [8]. Але ситуація поступово змінюється – у більшості країн Ради Європи децентралістські тенденції стають помітнішими (проте є й виключення -наприклад, Великобританія [9, с. 102]); обсяг повноважень органів місцевого самоврядування зростає, відповідно зростає і розмір місцевих бюджетів (Рис. 1).

Отже, цілком можливо, що через певний час у законодавстві країн

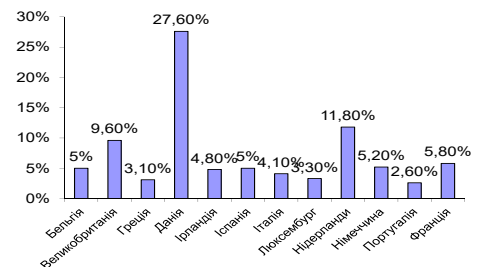


Рис. 1. Частка прямих місцевих доходів у місцевих бюджетах



Європи будуть закріплені норми, що мінімізують обсяг дотацій за рахунок збільшення обсягу субвенцій та запровадять менш суворий фінансовий контроль з боку держави. Саме таку норму містить Європейська Хартія місцевого самоврядування: «У міру можливості, дотації місцевим властям не призначаються для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу місцевих властей проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції» [4].

Ще один аспект фінансового контролю держави за органами місцевого самоврядування – встановлення максимально можливого розміру позик. Для нормального функціонування органів місцевого самоврядування зарубіжних країн коштів, що надходять з розглянутих вище джерел, недостатньо. Дані Рис. 2 та 3 свідчать про те, що на базі власних джерел та залучаючи державні та федеративні дотації і субвенції, органи місцевого самоврядування не мають можливості сформувати дохідну частину місцевого бюджету в обґрунтовано необхідному розмірі. Для поповнення бюджетів муніципальні органи країн-членів Ради Європи вдаються до позик – як згадувалось раніше, дохідні частини бюджетів органів місцевого самоврядування можуть формуватися і за рахунок запозичених коштів. Розмір позик інколи дуже істотний – в Італії він становить близько 25 відсотків, в округах Великобританії – 20 відсотків; у Греції місцеві власті можуть брати позики у держави чи будь-якої іншої громадської або приватної установи і навіть в іноземних банках [5, с. 156].

За Європейською Хартією місцевого самоврядування «для фінансування витрат по капіталовкладенням місцеві органи самоврядування повинні, дотримуючись законодавства, мати доступ до національного ринку позикового капіталу» [4]. Наведу перелік основних джерел, з яких муніци-

палітети країн – членів Ради Європи найчастіше отримують кредит:

- спеціальні установи, часто державні. Наприклад, у Нідерландах це Муніципальний фонд, у Франції – Депозитний банк, що надає кредити на строк 20 і більше років із 7% річних на капіталовкладення, пов'язані з водопостачанням, будівництвом шкіл та ін. [10];

- комерційні банки;
- національний та зарубіжний фондовий ринок. У цьому випадку можливості залучити необхідні кошти далеко не вичерпуються випуском цінних паперів.

Висновки. Досвід муніципальних органів більшості країн – членів Ради Європи доводить, що органи місцевого самоврядування ефективно використовують емітовані ними боргові інструменти фондового ринку,

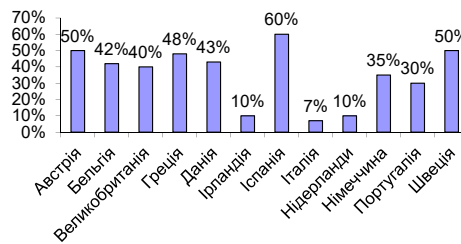


Рис. 2. Частка державних дотацій та субвенцій у бюджетах муніципальних органів

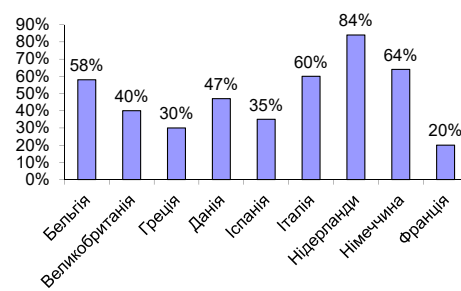


Рис. 3. Співвідношення відсотку місцевих витрат відносно внутрішнього валового доходу



насамперед облігацій. У цих країнах муніципальні облігації є найбільш надійними цінними паперами після державних цінних паперів. Надійність муніципальних облігацій дозволяє органам місцевого самоврядування виплачувати досить низький відсоток тим, хто ці облігації придбав (у країнах-членах Ради Європи з розвинутою ринковою економікою найменш прибутковими є державні цінні папери, муніципальні облігації – на другому місці). Саме тому, що муніципальні облігації у вказаних країнах приносять досить низький прибуток, деякі цивілісти розглядають їх як різновид місцевих податків і зборів. Кредитор купує облігації тому, що в іншому випадку йому доведеться безпосередньо фінансувати реалізацію місцевих програм. Аргументи, яки наводять прихильники цієї теорії, не переконують – наприклад тому, що облігації органів місцевого самоврядування купують і інвестори, що мають податкові пільги, і інвестори, юридичною адресою (місцем проживання) яких є інша адміністративно-територіальна одиниця – тобто саме ті особи, що взагалі не сплачують податки та збори на користь муніципального органа – емітента облігацій.

У зв'язку з залученням позикових коштів виникає і питання їх належного використання. Сьогодні використання цих коштів є проблемою тільки на практичному рівні, бо на теоретичному рівні вона вже вирішена – і вчені, і працівники муніципальних органів єдині у тому, що позики є недоцільними для поточних витрат органів місцевої влади. Використання позик для поточних витрат дає можливість перекласти тягар сучасних поточних витрат на майбутніх громадян, які не будуть ними користуватися; для фінансування поточних витрат місцевих органів більш ефективно використовувати кошти, залучені за допомогою місцевих податків та зборів. Проте існують випадки, коли позикові кошти доцільно вико-

ристовувати для поточних витрат – наприклад, коли місцеві органи влади витрачають кошти протягом року, а доходи надходять протягом короткого періоду [11; 12].

Позикові кошти, що надходять до місцевих бюджетів більшості країн-членів Ради Європи від місцевих податків і зборів, доходи від комунального майна та від послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, державні та федеральні дотації та субвенції формують місцеві бюджети майже повністю. Інші надходження до бюджетів органів місцевого самоврядування – благодійні внески, інвестиції юридичних та приватних осіб, спадки за заповітом, тощо, становлять незначну частину бюджетів – насамперед тому, що планувати обсяг цих надходжень заздалегідь (при складанні та затвердженні місцевого бюджету), як правило, неможливо.

Сформульовано, що здійснення будь-якої діяльності завжди вимагає від суб'єкта цієї діяльності певних матеріальних та інтелектуальних ресурсів. Не є винятком і органи місцевого самоврядування – здійснення ними своїх функцій та реалізація делегованих державою повноважень потребує не тільки прийняття відповідних рішень і придання їм правової форми, але й наявності у органів муніципального управління певної фінансової самостійності. На сучасному етапі, коли в Україні гостро постало питання підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, досвід зарубіжних країн, їх погляд на фінансовий аспект діяльності органів місцевого самоврядування та практичне втілення принципу фінансової незалежності муніципальних структур є досить цікавим.

Метою статті визначено проаналізувати основні джерела надходжень до місцевих бюджетів та



основні статті витрат з місцевих бюджетів в Україні та інших країнах – членах Ради Європи, сформулювати рекомендації щодо можливих напрямів подальшого удосконалення національного муніципального законодавства.

Аргументовано, що Україна має нагоду не тільки скористатися набутим досвідом, але й разом з іншими країнами Європи вирішувати проблемні питання, вдаючись до необхідних заходів, які сприятимуть розвитку органів місцевого самоврядування та позитивно позначатимуться на економічній ситуації не тільки в регіонах, а й в державі в цілому.

Підкреслено, що становлення місцевої влади – одна з основних проблем посттоталітарних держав. При вирішенні цієї проблеми Україна використовує як власні ресурси та досвід, так і зарубіжні – наприклад, приймаючи активну участь у міжнародному співробітництві з проблем органів місцевого самоврядування. З метою вдосконалення діяльності національних органів місцевого самоврядування ретельно вивчається досвід муніципальних утворень країн-сусідів по континенту; контакти встановлено не тільки безпосередньо з органами місцевого самоврядування європейських країн, але й з європейськими організаціями, – наприклад, Україна вступила до Ради Європи, яка об'єднує 46 країн.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальне управління, Рада Європи, муніципальні стандарти, місцевий бюджет.

Mishyna N. Formation of budgets of municipal bodies (based on the materials of countries – members of the Council of Europe)

It is formulated, that the implementation of any activity always requires certain material and intellectual resources from the subject

of this activity. The bodies of local self-government are no exception – the implementation of their functions and the implementation of the powers delegated by the state requires not only the adoption of appropriate decisions and giving them legal form, but also the presence of certain financial independence in the bodies of municipal management. At the current stage, when the issue of improving the efficiency of local self-government bodies has become acute in Ukraine, the experience of foreign countries, their view on the financial aspect of the activities of local self-government bodies and the practical implementation of the principle of financial independence of municipal structures is quite interesting.

The purpose of the article is to analyze the main sources of revenue to local budgets and the main items of expenditure from local budgets in Ukraine and other countries that are members of the Council of Europe, to formulate recommendations on possible directions for further improvement of national municipal legislation.

It is argued that Ukraine has an opportunity not only to use the acquired experience, but also to solve problematic issues together with other European countries, resorting to the necessary measures that will contribute to the development of local self-government bodies and have a positive effect on the economic situation not only in the regions, but also in the state in as a whole.

It is emphasized that the formation of local authorities is one of the main problems of post-totalitarian states. When solving this problem, Ukraine uses both its own resources and experience, as well as foreign ones – for example, taking an active part in international cooperation on the problems of local self-government bodies. In order to improve the activities of national bodies of local self-government, the



experience of municipal authorities of neighboring countries on the continent is carefully studied; contacts were established not only directly with local self-government bodies of European countries, but also with European organizations, for example, Ukraine joined the Council of Europe, which unites 46 countries.

Key words: local self-government, municipal government, Council of Europe, municipal standards, local budget.

Література

1. Орзих М. Ф., Баймуратов М. А. *Международные стандарты местного самоуправления*. Одесса, 1996. 80 с.
2. Закон України «Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування». *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 38. Ст. 249.
3. Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (ухвалена Комітетом Міністрів 14 січня 1994 року на 506-х зборах заступників міністрів). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_674
4. Європейська хартія місцевого самоврядування. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
5. Зіллер Ж. *Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз* / пер. з фр. В. Ховхуна. К., 1996.
6. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Мішина Н. В. *Адміністративно-правові проблеми державного контролю*. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». Одеса, 2021. Т. 29. С. 160–165.
8. Гараджаев Д. Я. *Реформирование места Конституционного Суда в системе органов государственной власти Азербайджанской Республики: опыт Суда ЕС*. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 1. С. 26–29.
9. *Local Democracy and Local Government*. London, 1996. 320 p.
10. Мішина Н. В., Головка К. В. *Тенденції систематизації муніципального права України*. *Право України*. 2020. № 10. С. 97–109.
11. Ільницький Д. *Муніципальні облигації в світі та в Україні*. *Цінні папери України*. 1998. № 12. С. 4.
12. Qaracayev S. *The Constitutional Development of the Republic of Azerbaijan. Dynamics of Contemporary Constitutionalism in Eurasia (Local Legacies and Global Trends)*. 2022. P. 197–220.

