



## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВА ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

**Ірина Петрівна СТОРОЖУК,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права,  
[ipastorozhuk@gmail.com](mailto:ipastorozhuk@gmail.com)

УДК 352+347.73

### ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

*Фінансову незалежність слід розуміти як незалежність органів місцевого самоврядування від загальнодержавних органів влади стосовно вирішення питань місцевого значення і наявності фінансових ресурсів для їх реалізації. Головне — щоб фінансова незалежність була не декларативною, а реальною. Досліджуючи поняття «фінансова незалежність місцевого самоврядування», потрібно розглядати її як складову трьох взаємопов'язаних і взаємозалежних складових елементів, а саме самостійність у сфері управління комунальною власністю, бюджетній сфері, податковій сфері. Процес управління комунальною власністю має подвійний характер і поєднує в собі двох суб'єктів управління: фактичного — територіальну громаду і реального — органи місцевого самоврядування. Умови для участі членів територіальної громади в управлінні комунальною власністю повинні бути створені на законодавчому рівні, що матиме позитивні наслідки як для кожного з членів територіальної громади, так і для громади в цілому. Пріоритетними сферами в фінансовій автономії місцевого самоврядування передусім є бюджетна та податкова самостійності. Найперша зміна на шляху до бюджетної самостійності — це розширення джерел фінансування місцевого самоврядування. Змінами до Бюджетного кодексу Украй-*



*ни було розширено перелік загальнодержавних податків, відповідний відсоток яких залишається в місцевих бюджетах. Тані кошти разом з надходженнями від місцевих податків і зборів дають можливість сформува-ти власну фінансову основу для функціонування місцевої громади. Однак потрібно як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні створювати всі можливі умови для збільшення саме обсягу надходжень від місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів. Реалізація цього можлива через обґрунтоване і зважене встановлення місцевих податків і зборів на території певної територіальної громади відповідно до економічного змісту місцевого оподаткування та з урахуванням рівня платоспроможності потенційних платників податків та зборів.*

**Ключові слова:** фінансова незалежність місцевого самоврядування, незалежність у сфері управління комунальною власністю, бюджетна незалежність місцевого самоврядування, податкова незалежність місцевого самоврядування, самооподаткування.

Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування важливий чинник побудови демократичної держави характеризує незалежність держави в цілому, рівень демократичних прав і свобод громадян, потенційні можливості її економічного розвитку та створює об'єктивну необхідність формування нових економічних відносин [1]. Фінансову незалежність слід розуміти як незалежність органів місцевого самоврядування від загальнодержавних органів влади щодо вирішення питань місцевого значення і, головне — наявності фінансових ресурсів для їх реалізації.

Головне — щоб фінансова незалежність була не декларативною, а реальною. До реформи децентралізації в українському законодавстві також стверджувалось, що органи місцевого самоврядування діють самостійно і є відокремленими від держави. Крім того, законодавством стверджувалось, що втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених законом про місцеве самоврядування та іншими законами. Однак на практиці місцеве самоврядування було повністю залежне та контрольоване державою.

Держава, яка формувала, по суті, дохідну частину місцевих бюджетів, відповідно і здійснювала контроль за законним, доцільним, економічним та ефективним витрачанням коштів і належним їх обліком. Будучи фінансово залежними й підзвітними державі, місцеве самоврядування, маючи комунальне майно, місцевий бюджет і місцеві податки, тільки декларативно вважалось відокремленим від держави, а по суті, було продовженням державної влади на місцях.

Проблемам забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування присвячено велику кількість наукових публікацій. Вагомий внесок у дослідження окремих аспектів цієї проб-



лематики зробили такі українські вчені: В. І. Барецький, Т. М. Боголіб, О. Д. Василик, Ю. А. Глущенко, О. С. Дроздовська, О. П. Кириленко, П. М. Любченко, В. В. Мамонова, А. С. Повстяна, К. В. Павлюк, В. М. Федоров та ін.

*Метою статті* є аналіз проблем у бюджетній, податковій та сфері управління комунальною власністю органів місцевого самоврядування, а також визначення шляхів їх вирішення.

Досліджуючи фінансову незалежність місцевого самоврядування, науковці, погоджуючись у цілому з класичним її трактуванням, виділяють різні структурні складові цього поняття.

А. С. Повстяна, визначаючи фінансову незалежність, стверджує, що вона полягає в самостійності складання балансу фінансових ресурсів та витрат регіону [2, с. 123]. Ю. А. Глущенко приділяє значну увагу визначенню зіставлення між власними доходами та трансфертами. На її думку, саме ці зіставлення відображають рівень автономії місцевих органів влади [3, с. 116]. О. П. Кириленко наголошує, що поряд з доходами місцевих бюджетів як визначальної складової фінансової незалежності місцевого самоврядування у забезпеченні фінансової автономії значну роль мають також позабюджетні, валютні фонди, муніципальні позики [4, с. 86]. О. С. Дроздовська [5, с. 20] та В. І. Барецький [6] поняття «фінансова автономія» включають три такі ключові аспекти щодо встановлення джерел доходів — бюджетну, податкову та цінову й тарифну самостійність.

Усі зазначені вище визначення відображають певні сторони і складові єдиного багатогранного поняття «фінансова незалежність місцевого самоврядування».

Однак, на нашу точку зору, поза їх увагою залишилась ще одна сфера, яка є невід'ємною складовою фінансової незалежності місцевого самоврядування. Провідне місце у структурі матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування займає комунальна власність. Економічна й фінансова самостійність місцевого самоврядування можлива лише за наявності майна, що належить суб'єктам місцевого самоврядування на праві комунальної власності.

Отже, досліджуючи поняття «фінансова незалежність місцевого самоврядування», потрібно розглядати її як складову трьох взаємопов'язаних і взаємозалежних складових елементів, а саме самостійність у сфері управління комунальною власністю, бюджетній сфері, податковій сфері.

Відповідно до ст. 142 Конституції України [7] матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад.

З одного боку, згідно зі ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування» [8] суб'єктом управління комунальним майном є територіальна громада бо право комунальної власності — це право самої територіальної громади безпосередньо володіти, користуватися й розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй.



Однак процедури безпосереднього управління комунальним майном членами територіальної громади в законодавстві не виписано. Тому говорити про реальну можливість управляти майном громади ми не можемо. Отже, будучи де-юре суб'єктами управління комунальним майном, де-факто територіальна громада не є реальним суб'єктом такого управління.

З іншого боку, органи місцевого самоврядування, згідно з тим же законодавством «від імені та в інтересах територіальних громад» (ч. 5 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування» [8]) виступають суб'єктом комунальної власності. Цей суб'єкт є реальним. Законодавством детально виписано процедуру здійснення та компетенцію органів місцевого самоврядування щодо здійснення управління комунальним майном. Наприклад, ст. 17 Закону України «Про місцеве самоврядування» [8] регулює відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад; п. 30 ч. 1 ст. 26 цього Закону відносить до виключно компетенції сільських, селищних, міських рад вирішення питань щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади та ін.

Потрібно зазначити, що проблеми правового регулювання є не лише з суб'єктом, але й з об'єктом комунальної власності.

Тому процес управління комунальною власністю має подвійний характер і поєднує в собі двох суб'єктів управління: фактичного — територіальну громаду і реального — органи місцевого самоврядування.

Комунальна власність як публічна власність, у першу чергу, покликана задовольняти найголовніший публічний інтерес територіальної громади — це забезпечення її життєдіяльності.

Безперечним є першочерговість забезпечення органами самоврядування невідкладних послуг соціального характеру, а тому й утримання об'єктів комунальної власності цього спрямування.

Однак дуже багато питань виникає щодо управління іншими об'єктами комунальної власності. Не секрет, що більшість з цих об'єктів належать до невиробничої сфери (освіта, спорт, культура та ін.) і тому потребують відповідного фінансування. У територіальних громадах, які не є багатими і в яких гостро стоїть питання нестачі коштів, відповідні ради економлять за рахунок саме таких об'єктів, приймаючи рішення про недоцільність чи нерентабельність утримання та закриваючи спортивні, музичні школи, басейни, автостанції та ін.

На нашу думку, саме в цих ситуаціях члени територіальної громади повинні вимагати від своїх рад виділення фінансування на ті об'єкти, які, на їхню думку, є потрібними, бо не може зводитись за-



безпечення життєдіяльності територіальної громади лише до освітлення вулиць і вивезення сміття. Рада як реальний суб'єкт управління комунальним майном в інтересах територіальної громади зобов'язана забезпечити це фінансування з власних доходів, чи через механізми співфінансування з населенням, чи за рахунок дотаційних коштів.

Безпосередню участь громадськості можливо забезпечити завдяки організації відкритості управління комунальною власністю, що полягає в такому [9]:

— дозволяє кожному представнику громади розуміти процес управління комунальною власністю і його результати, бачити, з якою метою і наскільки ефективно витрачаються місцеві податки;

— створює умови для громадського обговорення і дозволяє реалізувати право громадськості на інформацію про процес управління комунальною власністю й урахування її точки зору в управлінських рішеннях по майну (пріоритети, розподіл ресурсів тощо);

— підвищує відповідальність місцевої влади за підготовку і реалізацію процесу управління муніципальною власністю, оскільки посилюється можливість контролю з боку громадськості за якістю рішень, що приймаються, та їх виконанням;

— є інструментом боротьби з корупцією;

— підвищує довіру населення до органів місцевого самоврядування, оскільки воно краще розуміє дії влади, що створює передумови для формування дійового соціального партнерства.

При цьому сутність відкритості процесу управління комунальною власністю визначається не лише доступністю інформації для громадськості. Відкритість є необхідною умовою громадської участі в процесах управління, але не достатньою. Відкритість управління комунальною власністю, будучи інструментом розвитку демократичних основ, у свою чергу, залежить від соціальної та політичної зрілості територіальної громади, тобто готовності та здатності жителів міста здійснювати громадський контроль за процесом управління комунальною власністю і брати участь в ухваленні рішень з питань формування політики управління комунальним майном [9].

Отже, можна зробити висновок, що відповідальність за підвищення ефективності управління комунальною власністю і, як наслідок, за підвищення якості життя територіальної громади залежить і від самих громадян, від їх бажання і здатності самоорганізуватися й реалізовувати дане їм право на участь у процесах управління [9].

Однак умови для такої участі повинні бути створені на законодавчому рівні, створивши реальні механізми для безпосередньої участі в управлінні справами громади та співпраці громадян заради спільного блага, що в кінцевому результаті повинно мати позитивні наслідки як для кожного з членів територіальної громади, так і для громади в цілому.

Наступною складовою фінансової самостійності місцевого самоврядування є бюджетна самостійність.



Бюджет місцевого самоврядування — це обов'язковий інструмент формування та розподілу грошових фондів органів місцевого самоврядування для виконання власних функцій.

Бюджет місцевого самоврядування належить до забезпечувальних бюджетів. Тобто метою його функціонування є формування фінансових ресурсів для забезпечення необхідного фінансування відповідної адміністративно-територіальної одиниці протягом одного бюджетного періоду. Зважаючи на те, що бюджет має дві складові (дохідну і видаткову), суть його полягає в тому, аби визначити суму необхідних видатків, щоб забезпечити потреби певної території на один бюджетний період та знайти джерела наповнення дохідних статей, аби збалансувати дохідну і видаткову частини. Якщо в процесі планування бюджету або його виконання виникає профіцит, то ці кошти повинні бути введені в дохідні або видаткові статті проекту бюджету та працювати в інтересах громади. За ці кошти потрібно покращувати соціальну, культурну, транспортну та інші інфраструктури громади.

Натомість, на сьогодні в результаті проведення бюджетної децентралізації профіцитні кошти, які з'явилися в місцевих бюджетах кладуться на депозити. Як зазначив перший віце-прем'єр міністр з економічного розвитку Степан Кубів, на сьогодні на депозитних рахунках знаходиться понад 10 млрд грн [10].

Виникає питання: невже в цих громадах немає вже жодних проблем, що потребують фінансування (дороги відремонтовані, садочки, школи збудовані і т.д.). Крім того, голови громад повинні чітко розуміти, що кошти, які заробляє громада, — це кошти відповідного бюджету, які обов'язково мають пройти статтею доходів або видатків, а статті «заначка» чи «на чорний день» у бюджетах законом не передбачено.

Це питання, з нашої точки зору, потребує законодавчого вирішення, а саме потрібно внести зміни до Бюджетного кодексу, зобов'язавши місцеві бюджети освоювати профіцитні кошти, що можливо, якщо забрати зі ст. 72 Бюджетного кодексу України положення, яке дає право затверджувати місцевий бюджет з профіцитом. Саме неможливість прийняти профіцитний бюджет змусить кошти місцевих бюджетів працювати на потреби громади.

Можливим вирішенням цього питання може стати введене з 2018 року середньострокове бюджетне планування. Новий порядок бюджетування, можливо, дасть більше впевненості в майбутньому, більше чіткості розуміння, чого очікувати від центральної влади впродовж трьох наступних років та заохотить до вкладання коштів у розвиток місцевої інфраструктури.

Найперша зміна на шляху до бюджетної самостійності — це розширення джерел фінансування місцевого самоврядування. Змінами до Бюджетного кодексу України було розширено перелік загальнодержавних податків, відповідний відсоток яких залишається в місцевих бюджетах. Ці кошти разом з надходженнями від місцевих податків і зборів дають можливість сформувати власну фінансову основу для



функціонування місцевої громади. Наявність власних джерел доходу зменшує залежність від держави і дає можливість формувати і приймати власний місцевий бюджет без прив'язки до термінів прийняття Державного бюджету. Крім того, маючи власні кошти, місцева громада сама може визначати, на які потреби і в якій кількості їй витрачати ці ресурси.

Отже, держава давши можливість податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств формувати дохідну частину місцевих бюджетів, створила умови для збільшення дохідної частини місцевих бюджетів, з одного боку, та стимулювала місцеві громади сприяти розвитку бізнесу (через заохочення підприємницької ініціативи, легалізацію результатів їх діяльності) чи створювати нові робочі місця і відповідно збільшувати власні доходи — з іншого.

Однак не все так просто. Ввівши реверсну дотацію, держава, по суті, встановила граничні розміри надходжень від цих податків до місцевого бюджету на одного жителя, що вираховується за спеціальним коефіцієнтом — індекс податкостроможності. Залежно від його значення в Податковому кодексі визначено, який буде вид дотації та в якому обсязі.

Якщо надходження від відповідного податку на одного жителя до середнього значення по Україні матиме індекс податкостроможності від 0,9 до 1,1, то вирівнювання не здійснюватиметься; якщо — більше 1,1, то потрібно повернути державі 50 % надходжень від цього податку у вигляді реверсної дотації; якщо ж індекс буде менше 0,9, то держава надасть місцевому бюджету 80 % від потрібної суми у вигляді базової дотації.

За прогнозами експертів [13], у 2018 році взаємовідносини з держбюджетом матимуть 1 288 місцевих бюджетів. Серед них — 24 обласні, 148 — міст обласного значення, а також — Києва, 450 — районних та 665 бюджетів ОТГ. Базову дотацію отримуватимуть 930 місцевих бюджетів, реверсну — 223. Прогнозовані суми реверсних та базових дотацій відображено в табл. 1 [14].

Таблиця 1

**Прогнозовані суми реверсних та базових дотацій на 2018 рік**

Рівні бюджетів	Базова дотація		Реверсна дотація	
	кількість бюджетів	сума, млн грн	кількість бюджетів	сума, млн грн
<b>Бюджети міст обласного значення</b>	52	647,3	66	3 668,0
<b>Бюджети ОТГ</b>	498	1 897,6	107	503,1
<b>Районні бюджети</b>	363	4 598,2	45	503,4
<b>Обласні бюджети</b>	17	1 039,6	5	732,0
<b>Разом</b>	<b>930</b>	<b>8 182,7</b>	<b>223</b>	<b>5 406,5</b>



Усе логічно: той, хто більше отримує, буде віддавати державі, а той, хто має недостатньо надходжень, доотримає їх від держави. Однак така система веде до того, що, по-перше, втрачається сенс заробляти більше, бо чим більше отримає місцевий бюджет, тим більше буде змушений віддати, а по-друге, не спонукає бідні громади створювати всі можливі умови для збільшення надходжень від таких податків, а навіщо намагатись заробляти більше, якщо держава покриє твої нестачі.

Така ситуація може ще більше погіршитись у випадку, якщо, як пропонують законотворці, існуючий мотиваційний механізм горизонтального вирівнювання — реверсну дотацію — збільшити з 50 до 80 % обсягу вилучення коштів із місцевих бюджетів до державного. У такому випадку території буде відкинуто знову в дореформовий період і органи місцевого самоврядування знову, не роблячи самі нічого, будуть лише чекати допомоги від центральної влади.

Невід’ємно пов’язана з бюджетною самостійністю місцевого самоврядування податкова самостійність, яка полягає в створенні таких умов, за яких основним джерелом наповнення місцевого бюджету стануть їх доходи, і бажано, отримані від місцевих податків і зборів. Тому підвищення ролі саме місцевих податків і зборів та збільшення їх частки у складі доходів є головним напрямком в розширенні та зміцненні фінансової незалежності відповідних територій бо формуватимуть дійсно власні доходи місцевих бюджетів.

Основною проблемою на сьогодні є те, що доходи від місцевих податків і зборів складають менше 50 % від податкових надходжень у місцевих бюджетах. Наприклад, у бюджеті міста Хмельницького на 2018 рік заплановано податкових надходжень 1 321 974 207,92 грн, а надходжень від місцевих податків і зборів лише 387 059 207,92 грн [15].

Звичайно добре, що в місцевих бюджетах є підтримка з боку доходів від загальнодержавних податків, однак, зважаючи на нестабільну та непрогнозовану загальнодержавну бюджетно-податкову політику, надходження від них важко спрогнозувати, як було з введенням реверсної дотації.

Саме тому потрібно створювати всі можливі умови як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні для збільшення надходжень від місцевих податків і зборів. Пошук шляхів збільшення обсягу місцевих податків і зборів повинен бути комплексним і складатись з пошуку збільшення суб’єктів оподаткування, виявлення нових об’єктів оподаткування, розширення бази оподаткування, створення сприятливих умов для оподаткування, а також підвищення ефективності бюджетно-податкового планування та сприяти виявленню резервів зростання податкового потенціалу.

Наприклад, одним з найприбутковіших місцевих податків є податок на майно. Так, у бюджеті м. Хмельницького на 2018 рік із запланованої суми доходів від місцевих податків і зборів — 387 059 207,92 грн — від податку на майно планують отримати майже половину суми —





164 334 207,92 грн. Однак збільшенню надходжень від цього податку посприяли б такі заходи:

а) використання коригуючого коефіцієнта з метою врахування історичних, територіальних та інших характеристик об'єктів нерухомості;

б) проведення інвентаризації та забезпечення повноцінного функціонування системи масової реєстрації об'єктів нерухомого майна, в тому числі земельних ділянок;

в) включення до переліку об'єктів податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, незавершених об'єктів нерухомості, будівництво яких перевищує 3–5 років від його початку;

г) застосування податкових пільг у вигляді часткового заліку податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в рахунок зобов'язань з податку на доходи фізичних осіб, що могло б сприяти розкриттю інформації про реальних власників нерухомості в країні [16, с. 18].

Зрозуміло, що все це можливо реалізувати шляхом розширення прав органів місцевого самоврядування у сфері оподаткування. На тлі цього все частіше озвучується необхідність законодавчого встановлення права органів місцевого самоврядування запроваджувати індивідуальні для кожної території місцеві податки та збори. Вести мову про надання такого права, на нашу думку, можна лише за умови наявності загального переліку (розширеного щодо нині існуючого в податковому законодавстві) всіх можливих до встановлення на місцевому рівні податків і зборів. Надання ж права органам місцевого самоврядування на встановлення місцевих податків і зборів, не передбачених Податковим кодексом, призведе до анархії в оподаткуванні, до необґрунтованого збільшення податкового тягаря членів однієї територіальної громади стосовно інших, а також призведе до появи нових корупційних схем, наприклад, із встановленням індивідуальних пільгових ставок для окремих юридичних чи фізичних осіб.

Тому доцільно надати право органам місцевого самоврядування запроваджувати індивідуальні для кожної території місцеві податки та збори лише за дотримання законодавчо встановлених умов і обмежень [17, с. 94–106]. Застосуванню індивідуального податку чи збору на певній території повинно передувати розроблення та прийняття певного положення, в якому детально прописані основні й додаткові елементи оподаткування щодо такого платежу, а саме: платники податку, об'єкт оподаткування, база оподаткування, ставка податку, порядок обчислення податку, податковий період, строк та порядок сплати податку, строк та порядок подання звітності про обчислення і сплату податку.

Поки ж питання можна розглядати лише в ракурсі надання права органам місцевого самоврядування самостійно визначатись стосовно основних елементів місцевих податків і зборів, які є як обов'язковими, так і необов'язковими для введення на певній території. Це необхідно для того, аби можливість органів місцевого самоврядування вплива-



ти на механізм застосування місцевих податків і зборів на визначеній території не була зведена лише до забезпечення потреби у збільшенні надходження коштів до відповідного бюджету.

Реалізація цього можлива через обґрунтоване і зважене встановлення місцевих податків і зборів на території відповідної територіальної громади відповідно до економічного змісту місцевого оподаткування та з врахуванням рівня платоспроможності потенційних платників податків та зборів, що відповідає Рекомендаціям Європейської Ради щодо місцевого оподаткування [18].

Ще одним досить проблемним моментом у забезпеченні податкової самостійності є надання права місцевим громадам на самооподаткування.

Самооподаткування — форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8]).

Треба взяти до уваги, що в цьому Законі є лише визначення, але відсутня регламентація самого процесу. Натомість, правове регулювання самооподаткування покладається навіть не на закон, а на застарілий, реанімований нормативний акт, а саме Указ Президії Верховної ради Української РСР 1984 року № 145 [19], який є чинним на даний момент і діє в частині, що не суперечить чинному законодавству України.

Крім того, що цей документ морально застарілий, то його норми ще й неузгоджені. Незрозуміло, чому, але відповідно до п. 1 Указу самооподаткування населення може проводитись лише в сільській місцевості з метою залучення додаткових коштів для здійснення заходів щодо благоустрою і соціально-культурному розвитку населених пунктів [19]. Однак уже в п. 8 цього Указу вказано, що рішення зборів передається виконавчим комітетом сільської ради до виконавчого комітету районної, міської, районної в місті ради. Причому логічного зв'язку між сільською радою і міською чи, тим більше, районною в місті взагалі немає ніякого.

Виходячи з логіки цього Указу, застосування самооподаткування можливо лише в тих територіальних громадах, де це рішення може прийняти схід або загальні збори села. Тобто самооподаткування може використовуватись лише в територіальній громаді одного села.

До речі, досить неоднозначним є визначення правомочності цього сходу села (п. 3 Указу): «Загальні збори (сход), на яких розглядається питання про самооподаткування, є правомочними, якщо на них присутня більшість громадян, які досягли 18-річного віку» [19]. Незрозуміло, чи це з тих, хто прийшли, має бути більшість повнолітні чи це мають прийти на збори більшість повнолітніх жителів певного села.

А якщо мова йде про об'єднану територіальну громаду, то на її території самооподаткування неможливе, бо неможливо ухвалити це рішення через відсутність можливості зібрати схід громади, членами



якої є кілька сіл. Однак вже в п. 9 Указу прописано, що рішення загальних зборів (сходу) громадян про проведення самооподаткування є обов'язковим для всіх громадян, які проживають у населеному пункті (його частині) чи в декількох населених пунктах на території відповідної сільської ради. Тоді логічне питання: як зібрати загальні збори кількох сіл (а територіальні громади об'єднують 3, 5, 6, 10 сіл) і щоб на них була присутня більшість дорослого населення? Можливо, тоді потрібно приймати його в кожному старостинському окрузі, й тут можуть бути різні варіанти: більшість старостинських округів не погодилась, або навпаки, погодилась більшість — які подальші дії?

Виникає також питання: чи можливо прийняти таке рішення окремо в одному старостинському окрузі, який потребує цих коштів на власні потреби? За логікою, ніби можна, однак залишити кошти в себе не можуть, бо вони повинні бути передані на рахунок виконкому відповідного органу самоврядування, тобто на рахунки ОТГ.

Отже, можна зробити однозначний висновок, що ні про яку правову регламентацію процесу самооподаткування в Указі Президії Верховної ради Української РСР 1984 року № 145 взагалі не йдеться бо питань виникає більше, ніж відповідей. Навіть саме поняття «самооподаткування» некоректне. Оподаткування — це законодавчо врегульований процес встановлення та стягнення податку, визначення його ставки, об'єкту та суб'єкту оподаткування, а також порядок його сплати. У цьому ж документі, крім суб'єкта, немає визначення більше жодного з необхідних елементів, не кажучи вже про відсутність законодавчо врегульованого процесу. Тому положення цього нормативно-правового документа є декларативними і нежиттєздатними.

Є і об'єктивні причини непоширення самооподаткування жителів територіальних громад: по-перше, низька добровільність сплати цих платежів у силу тотального зубожіння сільського населення; по-друге, відсутність процедури відслідкування цільового використання зібраних коштів; по-третє, відсутність відповідальності за розтрату чи неефективності їх витрачання.

Загалом же, світовий досвід свідчить про позитивні ознаки такої форми оподаткування, оскільки в зарубіжних країнах муніципалітети на добровільній основі безпосередньо або шляхом референдуму можуть впроваджувати додаткові платежі для фінансування суспільних послуг на місцевому рівні (наприклад, будівництво доріг, заощення тротуарів, освітлення вулиць, газифікація, водопостачання тощо) [20].

Тому, на нашу думку, введення в Закон України «Про місцеве самоврядування» норми про самооподаткування передчасне і невиважене. Можливо, в громади і буде потреба в додатковому фінансуванні певних потреб, які вона погодиться оплатити за власний рахунок, однак це буде не самооподаткування, а фінансування на добровільних засадах (наприклад, платежі на утримання ставок для спільного користування членами громади; платежі на благоустрій і впорядкування кладовищ). Механізм такої фінансової допомоги членами громади для



вирішення своїх нагальних потреб також повинен бути детально прописаний у законодавстві.

### Список використаних джерел

1. Ніколаєва О. М. Місцеві фінанси. *Westudents.com.ua*. URL : <https://goo.gl/22eWjH>.
2. Повстяна А. С. Забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування. *Економіка та держава*. 2010. № 6. С. 122–124.
3. Глуценко Ю. А. Місцеві бюджети України в процесі реалізації фінансової децентралізації. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 2. С. 106–121.
4. Місцеві фінанси / за ред. О. П. Кириленко. 2-е вид. Тернопіль : Економічна думка ТНЕУ, 2015. 448 с.
5. Дроздовська О. С. Теоретичні засади фінансової децентралізації. *Фінанси України*. 2008. № 8. С. 19–25.
6. Барецький В. І. Проблеми фінансового забезпечення розвитку адміністративно-територіальних утворень у контексті Європейської хартії місцевого самоврядування. *Наукові праці НДФІ*. 2005. Вип. 1. С. 90–95. URL : <https://goo.gl/uVB3eP>.
7. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/BMzM7Y>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/wHuduS>.
9. Гуськова І. Особливості управління комунальною власністю як специфічною формою групової власності. *Публічне управління: теорія та практика*. № 4 (12) / 2012. URL : <https://goo.gl/wcEXBs>.
10. Калачова Г. Бюджетна децентралізація: життя або смерть великих і малих міст. *Економічна правда*. 17/11/2016, 15:30. URL : <https://goo.gl/hfxRVt>.
11. Васильєва А., Руда Ю. Середньострокове бюджетне планування в Україні [08/12/2017] *Центр економічної стратегії*. URL : <https://goo.gl/T5PZZz>.
12. Таран В. Перехід на трирічні бюджети створює для економіки країни не тільки переваги, але і додаткові ризики [31.03.2017 01:35] *Укрінформ*. URL : <https://goo.gl/U6tyXn>.
13. На прямі міжбюджетні відносини перейшли 665 громад — Зубко [09.01.2018 15:42] *Укрінформ*. URL : <https://goo.gl/eXBQgq>.
14. Державний бюджет 2018 року та децентралізація: експертний аналіз [04.01.2018 10:57] *Прес-центр ініціативи «Децентралізація»*. URL : <https://goo.gl/vfbqbw>.
15. Доходи бюджету м. Хмельницького на 2018 рік. *Хмельницька міська рада, виконавчий комітет*. URL : <https://goo.gl/khFYm>.
16. Бак Н. А. Місцеве оподаткування в Україні: стан і перспективи посилення дієвості. *Економіка: реалії часу*. 2017. № 1 (29). С. 11–25. URL : <https://goo.gl/BNVYwh>.
17. Серебрянська Д. Фінансове забезпечення функцій в системі органів місцевого самоврядування в Україні. *Світ фінансів*. 2015. Вип. 1. С. 94–106.
18. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від



- 28.12.2014 р. № 71–VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/9q5LTb>.
19. Про самооподаткування сільського населення : Указ Президії Верховної ради Української РСР від 23.04.1984 р. № 6853–X. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/4SqACC>.
20. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади / О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін / Асоціація міст України. К. : ВІ ЕН ЕЙ, 2015. 396 с. *Асоціація міст України*. URL : <https://goo.gl/2ERQh2>.

Надійшла до редакції 12.02.2018

### **Storozhuk, I. P. Problematic Aspects of Local Self-Government Functioning under Conditions of Financial Independence**

*Financial independence should be understood as the independence of local self-government bodies from national authorities concerning addressing the issues of local importance and the availability of financial resources for their implementation. The main thing is to make the financial independence not declarative, but real. Investigating the concept of “financial independence of local self-government” it is necessary to consider it as a composite element of three interrelated and interdependent components, namely independence in the sphere of municipal property management, budget sphere and tax sphere. The process of municipal property management is dual by nature and combines two subjects of governance: the actual, namely the territorial community, and the real, videlicet local government. Conditions for the participation of territorial community members in the municipal property management should be established at the legislative level, which will have positive consequences for each member of the local community and for the community as a whole. Priority spheres in the financial autonomy of local self-government are above all fiscal and tax autonomy. The first change on the way to fiscal autonomy is the expansion of funding source for local self-government. Changes to the Budget Code of Ukraine have expanded the list of national taxes the corresponding percentage of which remains in local budgets. These funds, along with revenues from local taxes and fees, provide the opportunity to form their own financial basis for the functioning of the local community. However, it is necessary, both at the national and local levels, to create all possible conditions for increasing the volume of revenues from local taxes and fees to local budgets. Realization of this step is possible by means of the justified and considered establishment of local taxes and fees in the territory of the corresponding local community according to the economic content of local taxation and taking into account the level of solvency of potential taxpayers and fees.*

**Keywords:** *financial independence of local self-government, independence in municipal property management, budget independence of local self-government, tax independence of local self-government, self-taxation.*

