

КОНОВЕЙЧУК Х. Б.,
аспірант, магістр конституційного
та адміністративного права, секретар
(Марковецька сільська рада
Тисменицького району
Івано-Франківської області)

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-1.11>

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ВЗАЄМОДІЇ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті аналізуються основні сфери та напрями взаємовідносин державних і місцевих органів влади. Зроблено наголос, що взаємовідносини між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, зокрема й об'єднаної територіальної громади, розвиваються за трьома напрямками: перший – взаємодія, що проявляється у відносинах, які здійснюються шляхом узгодження дій і забезпечують самостійність місцевого самоврядування; другий – владно-правовий, що виявляється в реалізації владних повноважень органів державної влади щодо органів місцевого самоврядування; третій – фінансова підтримка місцевого самоврядування з боку держави.

Дано конституційно-правовий аналіз взаємодії державних та місцевих органів влади у сфері передачі та реалізації ними делегованих їм повноважень. Звертається увага на політичні аспекти взаємодії центральних і місцевих органів влади у зв'язку із запровадженням пропорційної системи виборів на рівні об'єднаних територіальних громад. У роботі досліджуються й питання міжбюджетних відносин. Особлива увага звертається на формування бюджетів об'єднаних територіальних громад. Визначено, що міжбюджетні відносини об'єднаних територіальних громад із державним бюджетом відіграють ключову роль у розвитку фінансового забезпечення та самостійності місцевого самоврядування, що має на меті запровадження правових засад формування спроможних самодостатніх територіальних громад шляхом підвищення їх фінансової та економічної спроможності.

Висвітлюється сучасний стан формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів. Проаналізовано джерела формування місцевих доходів та обсяг міжбюджетних трансфертів. Виокремлено підстави для надання / отримання відповідних міжбюджетних трансфертів, тобто коштів, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету іншому.

На цій основі визначено проблеми та шляхи зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування. Встановлено, що за умови вирішення законодавчих, організаційних і соціальних проблем місцеві бюджети об'єднаної територіальної громади, зможуть мати достатній обсяг коштів на виконання делегованих державою повноважень.

Ключові слова: *бюджети об'єднаних територіальних громад, фінансова підтримка об'єднаних територіальних громад, делеговані повноваження, базова дотація, реверсна дотація, медична субвенція, освітня субвенція.*



Konoveychuk Ch. B. Constitutional and legal analysis of the interaction of the bodies of united territorial community with the state authorities

The article analyzes the main spheres and directions of relations between state and local authorities. The emphasis is on the relationship between state and local authorities are analyzed. It is proved that in practice the relations between state authorities and local self-government bodies, in particular the united territorial community, develop in three directions: the first is the interaction, which is manifested in the relations, which are carried out through coordination of actions and ensure the autonomy of local self-government; the second is the rule of law, which is manifested in the exercise of the powers of the state authorities in relation to the bodies of local self-government; third – the financial support of the local government from the state.

The constitutional and legal analysis of the interaction between state and local authorities in the sphere of transfer and the exercise of the powers delegated to them is given. Attention to the political aspects of the interaction between central and local authorities in connection with the implementation of a proportional election system at the level of united territorial communities is drawn. The issues of intergovernmental relations are also examined. Particular attention to the budgeting of the united territorial communities is paid. It is determined that the intergovernmental relations of the united territorial communities with the state budget play a key role in the development of financial support and autonomy of local self-government with the aim of introducing of legal basis of formation of capable self-sufficient territorial communities by enhancing their financial and economic capacity.

The present state of formation of local budgets in the conditions of decentralization of financial resources is covered. The sources of formation of local revenues and the volume of intergovernmental transfers are analyzed. The reasons for granting / receiving the corresponding intergovernmental transfers, that is, the funds, which are transferred free of charge and irrevocably from one budget to another, are separated.

On this basis, problems and ways of strengthening the financial base of local self-government bodies are identified. It is established that, provided that legislative, organizational and social problems are resolved, the local budgets of the united territorial community will be able to have sufficient funds to fulfill the powers delegated by the state.

Key words: budgets of united territorial communities, financial support of united territorial communities, delegated authority, basic grant, reverse grant, medical subvention, educational subvention.

Вступ. Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади, тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів і відповідальності. Безумовно, що у процесі децентралізації та реформи місцевого управління важливе місце посідає саме взаємодія між органами влади місцевого та державного рівнів. Така взаємодія має забезпечуватися з боку держави не лише правовими, організаційними, методичними заходами, а й достатньою фінансовою підтримкою для здійснення делегованих повноважень.

Взаємодія органів державної влади й органів об'єднаної територіальної громади відбувається в різних сферах суспільного життя: соціальній, економічній, культурній тощо. На думку Я. Ленгер, існування таких сфер діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, зокрема об'єднаної територіальної громади, виводить на перший план їхню взаємодію, що покликана реалізувати конституційні права громадян і створити умови, що забезпечать гідне життя людини [1, с. 37].



У зв'язку з цим М. Ковалів і В. Іваха звертають увагу на те, що важливим принципом місцевого самоврядування є оптимальне поєднання місцевих і державних інтересів. Це означає, що місцеве самоврядування не може бути повністю незалежним від держави управлінською системою, тобто бути своєрідною державою в державі. Будучи дієвою формою здійснення децентралізованих державно-владних повноважень недержавними за своєю природою суб'єктами (територіальними громадами, органами та посадовими особами місцевого самоврядування), воно має гармонійно поєднувати у своїй діяльності місцеві та державні інтереси, зокрема ефективно та відповідально здійснювати окремі делеговані повноваження органів виконавчої влади [2, с. 48].

Постановка завдання. Метою статті є виокремлення та характеристика основних напрямів і сфер бюджетної підтримки та взаємодії органів державної влади й органів влади об'єднаної територіальної громади.

Результатом реформування місцевого самоврядування є створення нової моделі організації сфер суспільно-політичного та соціально-економічного життя об'єднаних територіальних громад, ефективний розвиток яких значною мірою залежить від взаємовідносин публічної влади.

Питання взаємодії органів влади державного та місцевого рівнів є одним із ключових у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Зокрема, в Концепції говориться, що створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов і формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень має здійснюватися з дотриманням таких принципів, як:

- наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування;
- обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;
- надання трансфертів із державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;
- визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків і зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;
- надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів тощо [3].

Досліджуючи взаємодію органів державної влади й органів місцевого самоврядування, слід звернути увагу на значення терміна «взаємодія». У широкому розумінні «взаємодія» - це, по-перше, взаємний зв'язок між предметами у дії; по-друге, погоджена дія між ким-небудь або чим-небудь [4]. Тобто це і взаємний зв'язок двох явищ, і взаємна підтримка будь-яких сторін при вирішенні спільних завдань.

Результати дослідження. На практиці взаємовідносини між органами державної влади й органами місцевого самоврядування розвиваються за двома напрямками: перший - взаємодія, що проявляється у відносинах, які здійснюються шляхом узгодження дій і забезпечують самостійність місцевого самоврядування. Як зауважує В. Гладій, автономія місцевого самоврядування не може не мати відносного характеру. Держава обов'язково слідкує за тим, щоб локальні акти не порушували загальнонаціонального законодавства, не виходили за межі запропонованої їм компетенції. Другий - владно-правовий, що виявляється в реалізації владних повноважень органів державної влади щодо органів місцевого самоврядування [5, с. 29]. Цей напрям передбачає і передачу делегованих повноважень органів державної влади місцевим органам влади, які останні повинні реалізовувати «за сумісництвом». Якщо при здійсненні власних повноважень органи місцевого самоврядування діють незалежно,



самостійно і підпорядковуються тільки закону, то при здійсненні делегованих повноважень – під контролем відповідних органів державної виконавчої влади, говорить в ч. 3, 4 ст. 143 Конституції України [6]. Безумовно, головна особливість органів, що обираються на місцевому рівні це вирішення не загальнодержавних проблем, а питань місцевого значення. Саме такий самоврядний характер територіальної громади здатний забезпечити тісний зв'язок населення з органами і посадовими особами місцевого самоврядування та гарантуватиме вирішення важливих питань в інтересах громади. Перелік делегованих повноважень закріплений у ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7]. Крім того ст. 143 Основного Закону говорить, що держава бере на себе обов'язок фінансово забезпечити реалізацію делегованих повноважень [6]. І це окреслює третій напрям взаємодії публічної влади, до якого слід віднести фінансову підтримку місцевого самоврядування.

Принцип державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування, як і принцип поєднання місцевих і державних інтересів, випливає з самої природи місцевого самоврядування [8, с. 392]. Класичними способами місцевого самоврядування є: самоорганізація, самофінансування, самовідповідальність, втім, воно не може обійтися без відповідної підтримки держави, зокрема фінансової. Ось чому в ч. 3 ст. 142 Конституції України зазначається: «Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування» [6]. Держава має всебічно підтримувати місцеве самоврядування, створювати не тільки фінансово-економічні, а і конституційні, організаційно-правові та матеріально-фінансові гарантії для його ефективного функціонування.

Міжбюджетні відносини об'єднаних територіальних громад із державним бюджетом відіграють ключову роль у розвитку фінансового забезпечення та самостійності місцевого самоврядування, тому законодавцем разом із прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» були внесені певні зміни до бюджетного законодавства. Так, ст. 64 Бюджетного кодексу України нині передбачає, що склад доходів загального фонду районних бюджетів і бюджетів об'єднаної територіальної громади, що створюються згідно з законом і перспективним планом формування територій громад, відтепер знаходяться на одному рівні. А це означає, що до районного бюджету вже не надходять податки від об'єднаних територіальних громад, які територіально можуть знаходитися в межах відповідного району. Принцип цієї бюджетної політики полягає в тому, що кожен бюджет самостійний. Як говорить у ст. 7 Бюджетного кодексу України, розпорядники коштів державного бюджету не несуть відповідальності за боргові зобов'язання місцевого бюджету – і навпаки, кожен бюджет має власні джерела доходів і не несе відповідальності за інші бюджети [9].

З метою забезпечення ресурсної бази бюджетів об'єднаних територіальних громад для фінансування видаткових повноважень у ч. 4 ст. 67 Бюджетного кодексу України визначено особливості формування бюджетів цих громад. Зокрема, бюджети об'єднаних територіальних громад мають міжбюджетні відносини з державним бюджетом із відповідним ресурсним забезпеченням на рівні міст обласного значення, запровадження правових засад формування спроможних територіальних громад шляхом підвищення їх фінансової та економічної спроможності тощо [9]. У Законі України «Про Державний бюджет на 2020 рік» до місцевих бюджетів спрямовується низка дотацій і субвенцій. У загальному переліку міжбюджетних трансфертів окремо виділено такі види, як: базова та реверсна дотації; медична та освітня субвенції [10].

Так, відповідно до ст. 96 Бюджетного кодексу України, базова дотація є трансфертом, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. Базову дотацію отримують місцеві бюджети з рівнем надходжень податку на доходи фізичних осіб на одного жителя нижче 0,9 середнього показника по Україні (тобто 80% складової частини, необхідної до рівня показника 0,9). Для бюджетів, де цей показник вищий за 1,1 середнього в Україні, застосовується реверсна дотація (вилучається до державного бюджету 50% перевищення індексу податкоспроможності 1,1). У бюджетах об'єднаних територіальних громад з показником надходження податку на доходи фізичних осіб на одного жителя в межах від 0,9 до 1,1 вирівнювання не здійснюється (ні базової, ні реверсної дотації їм не належить) [9].



Згідно з п. 3 ч. 1 ст. 96 Бюджетного кодексу України реверсна дотація – це кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. Щодо реверсної дотації, яка перераховуватиметься з місцевих до державного бюджету, то її плановий обсяг у 2020 р. становить 8,7 млрд грн. Так, у 2020 р. реверсну дотацію до державного бюджету будуть перераховувати 239 місцевих бюджетів, у т. ч.: 5 обласних бюджетів, 50 бюджетів міст обласного значення, 40 районних бюджетів і 144 бюджети об'єднаних територіальних громад [10].

Для належного здійснення самоврядних повноважень об'єднаним громадам фінансуватимуться й видатки на реалізацію делегованих державою повноважень. Зокрема, з державного бюджету буде перераховуватися освітня та медична субвенції. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Порядок та умови надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» освітня субвенція має спрямовуватися на оплату праці педагогічним працівникам загальноосвітніх навчальних закладів усіх типів, професійно-технічних і вищих навчальних закладів державної й комунальної власності в частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти, а саме на заробітну плату викладачів загальноосвітніх дисциплін [11]. Щодо обсягів освітньої субвенції, то загалом по країні її розмір у 2020 р. заплановано збільшити порівняно з попереднім роком на 77,5 млрд грн, що на 8,3 млрд грн більше, ніж у попередньому 2019 р. [10].

Медична субвенція у 2020 р. враховує видатки на надання вторинної, третинної та екстреної медичної допомоги населенню. Її обсяг на перший квартал 2020 р. встановлений на рівні 14,6 млрд грн [10]. Як бачимо, загальний обсяг медичної субвенції не враховує видатки на надання первинної медичної допомоги, які відповідно до вимог Бюджетного кодексу України та Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» передбачені в повному обсязі в державному бюджеті за бюджетною програмою Міністерства охорони здоров'я «Надання первинної медичної допомоги населенню». Метою бюджетної програми є забезпечення населення комплексними та інтегрованими послугами із всебічної, безперервної та орієнтованої на пацієнта первинної медичної допомоги, спрямованої на задоволення потреб населення у відновленні та збереженні здоров'я, попередження розвитку захворювань, зменшення потреби у госпіталізації та покращення якості життя. Порядок використання коштів, передбачених у Державному бюджеті для надання первинної медичної допомоги населенню, регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання первинної медичної допомоги населенню» [12].

Значним стимулом для об'єднаних територіальних громад стала можливість отримання субвенції на формування інфраструктури цих громад. Слід зазначити, що перейти на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, отримати фінансову підтримку у вигляді цієї субвенції можуть лише громади, межі яких повністю відповідають межах, визначеним перспективним планом формування територій. Значною проблемою на сьогоднішній день є те, що бюджети переважної більшості об'єднаних територіальних громад не відповідають затвердженому перспективному плану, а отже, і їх формуванню. Це означає, що за відсутності механізму визнання їх спроможними, такі громади не вийдуть на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, не отримають кошти на виконання делегованих повноважень з утримання установ освіти й охорони здоров'я і не отримають фінансової підтримки у вигляді субвенції з державного бюджету на розвиток інфраструктури.

Висновки. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне надати територіальним громадам право самостійно вирішувати питання щодо вступу в те чи інше об'єднання, оскільки рамки, окреслені в Перспективному плані формування території громад, не враховують думку жителів цих громад і позбавляють їх державної фінансової підтримки, спрямованої на забезпечення гарантованих конституційних прав. Для вирішення цього питання слід наділити обласні державні адміністрації повноваженнями вносити зміни в Перспективні плани формування території громад на вимогу жителів відповідних територіальних громад. Такий підхід не завадить громадам перейти на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Втім варто



зазначити, що на 2020 рік субвенція, передбачена в Державному бюджеті на підтримку розвитку об'єднаних територіальних громад, в тому числі і на розвиток інфраструктури, залишилася на тому самому рівні, що і в 2019 р. – 2,1 млрд грн. Субвенція не враховує зростання кількості об'єднаних громад і становитиме 467 грн на 1 сільського жителя. До прикладу, у 2016 р. обсяг такої субвенції становив 1 107 грн на 1 сільського жителя об'єднаної громади. Як бачимо, потенційні недонадходження місцевих бюджетів склали 2,9 млрд грн.

Сьогодні більшість бюджетів об'єднаних територіальних громад є залежними від офіційних трансфертів. Тому для досягнення результативної роботи і виконання як власних, так і делегованих повноважень місцеве самоврядування має нарощувати власну ресурсну базу, але у багатьох випадках це неможливо без фінансової підтримки держави. Саме наявність фінансових ресурсів, які знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування, дасть можливість громадам успішно виконувати видаткові повноваження, направлені на соціально-економічний розвиток громади, зокрема ремонт, будівництво доріг, благоустрій територій і проекти в житлово-комунальному господарстві, ремонт і будівництво шкіл, дитячих садків, лікарень, відкриття спортивних і культурних центрів, надання адміністративних послуг, створення у громадах відповідних центрів, здійснення інших видатків, які віднесені до їхніх повноважень.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 12.11.2019).
2. Українська радянська енциклопедія. Т. 1. URL: <http://leksika.com.ua/17021021/ure/vzaemodiya> (дата звернення: 12.01.2020).
3. Ленгер Я.І. Взаємодія органів публічної влади як спосіб попередження та розв'язання муніципально-правової колізії. *Юридичний науковий електронний журнал* 2017. № 3. С. 36–38.
4. Ковалів М.В., Іваха В.О. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Нац. університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки.* 2015. № 824. С. 45–49.
5. Гладій В.І. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи України : дис. ... канд. політ. Наук : 23.00.02. Івано-Франківськ : Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2016. 238 с.
6. Конституція України. Київ : КМ, 2013. 96 с.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 29.10.2019).
8. Ковалів М.В., Гаврильців М.Т. Конституційне право України : навчальний посібник. Львів : ТОВ «Ліга-прес», 2014. 402 с.
9. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*, 2010. № 50-51. ст. 572.
10. Про Державний бюджет України на 2020 рік: Закон України від 14.11.2019 р. № 294-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#n129> (дата звернення: 15.01.2020).
11. Про затвердження порядку та умов надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/6-2015-%D0%BF> (дата звернення: 10.12.2019).
12. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання первинної медичної допомоги населенню: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 р. № 283. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/283-2018-%D0%BF> (дата звернення: 13.11.2019).

