

**О. В. ДУХОВНА. ФІНАНСОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

Досліджено правову природу місцевих фінансів. Визначено їх місце та роль у фінансовій системі України, а також у забезпеченні реалізації покладених на органи місцевого самоврядування завдань та функцій.

Ключові слова: місцеві фінанси, органи місцевого самоврядування, місцеві запозичення.

Исследовано правовую природу местных финансов. Определено их место и роль в финансовой системе Украины, а также в обеспечении реализации возложенных на органы местного самоуправления заданий и функций.

Ключевые слова: местные финансы, органы местного самоуправления, местные займы.

The legal nature of local finances. Defined their position in Ukraine's financial system, and in promoting the implementation entrusted to local government tasks and functions.

Key words: local finances, local governments, local borrowings.

У молодій суверенній Українській державі докорінно змінюється концепція держави та органів влади. На зміну радянській системі організації державної влади приходить підхід до її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. На місцях замість місцевих Рад як органів державної влади утворюються органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади. Зі зміною концепції держави, центральних та місцевих органів влади в Україні, на початку 90-х р. р. були створені правові передумови для становлення фінансів органів місцевого самоврядування.

Не викликає сумніву, що самого факту виникнення інституту місцевого самоврядування недостатньо для реалізації покладених на нього завдань. Для нормального функціонування органів місцевого самоврядування є необхідною відповідна дохідна база, розуміння чого законодавцем фактично й стало підставою для закріплення в Конституції України принципу фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Так, згідно із ст. 142 Конституції України «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад». Згодом такий принцип знаходить своє відображення і в Бюджетному кодексі України (далі – БК України) у контексті самостійності місцевих бюджетів (ст. 7 БК України).

В умовах наближення до європейських стандартів діяльності місцевого самоврядування закріплення принципу фінансової самостійності органів місцевого самоврядування відіграє дуже важливу роль. Саме в контексті обраного Україною в роки незалежності європейського шляху розвитку, вчення про місцеві фінанси набуває нового значення та надзвичайної актуальності.

© ДУХОВНА Оксана Василівна – здобувач кафедри адміністративного та фінансово-права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Вчення про місцеві фінанси є однаково цікавим як для представників економічної, так і юридичної наук. Вказаній проблематиці були присвячені роботи ряду українських та російських вчених-економістів, зокрема, А.М. Бабича, В.Д. Базилевича, К.М. Блішук, А.Є. Буряченка, О.Д. Василика, М.А. Гопанюка, Н.М. Дєєвої, М.І. Карліна, В.І. Кравченка, Л.М. Павлової, В.В. Прохорової, М.М. Ровінського, А.А. Славкової, В.М. Твердохлебова, В.П. Яцоти. Не менш наполегливо вивчали питання правової природи місцевих фінансів українські та російські вчені – представники юридичної науки: Л.К. Воронова, Ю.В. Ващенко, О.М. Горбунова, О.Б. Заверуха, А.А. Коваленко, А.С. Нестеренко, А.А. Нечай, П.С. Пацурківський, Н.Ю. Пришва.

Загалом вчення про місцеві фінанси як сукупність теоретичних положень про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування сформувалося в XIX ст., а наприкінці XIX ст. у зв'язку із завершенням становлення в більшості країн Західної Європи й Північної Америки органів місцевого самоврядування, конституційним визнанням прав комун, общин, провінцій, штатів та інших адміністративно-територіальних утворень, стало предметом широкого наукового вивчення. У Росії та Україні процес формування теорії місцевих фінансів розпочався після земської реформи 1864 р., був практично припинений 1918 р. та відроджений в останній період горбачовської перебудови в 1990 р., коли в СРСР було визнано інститут місцевого самоврядування, що зумовило значні зміни в усій фінансовій системі держави та визначило необхідність становлення інституціональних підходів та методів дослідження місцевих фінансів¹.

Отже, місцеві фінанси пройшли довгий шлях становлення та розвитку. Наприклад, досліджуючи місцеві фінанси СРСР радянські вчені вважали, що це фінанси органів місцевого самоврядування, тобто ресурси, які необхідні для задоволення місцевих потреб усього населення². З іншої сторони місцеві фінанси визначалися як частина єдиної системи фінансів Союзу РСР, що знаходяться у безпосередньому віданні місцевих Рад та їх виконавчих комітетів³. Аналогічне поняття було закріплено і у діючому на той час Положенні про місцеві фінанси 1926 року⁴.

Яке ж місце на даний час у фінансовій системі України займають місцеві фінанси? Чи є вони самостійним елементом фінансової системи, чи, можливо, складовою частиною державних фінансів?

Слід відмітити, що єдиної думки щодо місця місцевих фінансів серед вчених-економістів та представників юридичної науки на сьогоднішній день немає. Так, зокрема, В.Д. Базилевич визначає державні фінанси через систему грошових ресурсів, які зосереджені в руках держави і призначені для виконання притаманних державі економічних, соціальних і політичних функцій, та сукупність форм та методів, за допомогою яких ці фонди формуються. Розглядаючи структуру фінансової системи, цей вчений включає місцеві фінанси в систему державних фінансів⁵. Аналогічну позицію зайняли і О.Д. Василик, Н.М. Дєєва, які до державних фінансів включають бюджети різних рівнів, централізовані та децентралізовані фонди цільового призначення, фінанси підприємств і організацій державної та комунальної форм власності, державний кредит, державне особисте і майнове страхування^{6 7}.

У свою чергу, В.І. Кравченко відмежовує місцеві фінанси від державних, зауважуючи, що поняття «місцеві фінанси» виникає як противага чи навіть протиставлення поняттю «державні фінанси» і відображає особливу самостійну сферу фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, регіонів, територій⁸.

Відмежуюють державні і місцеві фінанси також і інші вчені, наприклад, К.М. Бліщук⁹, М.І. Карлін¹⁰.

Так, серед вчених-економістів існують і дещо відмінні позиції щодо розуміння сутності місцевих фінансів.

Українські вчені М.А. Голанюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко та А.А. Славкова визначають місцеві фінанси як об'єктивну форму економічних відносин, що пов'язані з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту, у процесі яких відбувається формування та використання фондів грошових коштів, призначених для задоволення потреб регіонів країни¹¹.

Група авторів на чолі з О.П. Кириленко вважають, що місцеві фінанси – це система фінансових відносин з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань¹².

Слід відзначити, що на подібних концептуальних засадах до тлумачення поняття місцевих фінансів як сукупності соціально-економічних відносин, що виникають з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для вирішення задач місцевого значення засновані підходи низки російських економістів, зокрема А.М. Бабица та Л.М. Павлової¹³.

Різні підходи до розуміння поняття «місцеві фінанси» пропонують і представники науки фінансового права. Зокрема, місцеві фінанси визначають як систему формування, розподілу та використання доходів територіальними громадами та місцевими органами влади з метою виконання покладених на них функцій і завдань¹⁴.

Л.К. Воронова відзначає, що роль і значення місцевих фінансів у фінансовій системі держави залежить від функцій, покладених на органи місцевого самоврядування та обсягу фінансових ресурсів, виділених для виконання цих функцій¹⁵.

О.Б. Заверуха стверджує, що місцеві фінанси є сукупністю відносин, врегульованих нормами фінансового права, що виникають між органами місцевого самоврядування та територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями з приводу формування, розподілу та використання фондів грошових засобів органів місцевого самоврядування з метою задоволення публічного інтересу територіальної громади та виконання органами місцевого самоврядування державних функцій у процесі реалізації власних і делегованих державою повноважень¹⁶. На нашу думку, хоча це визначення і розкриває сутність місцевих фінансів, однак, варто погодитися з точкою зору А.А. Коваленко¹⁷ щодо того, що воно є занадто широким.

А.А. Нечай, досліджуючи особливості фінансової діяльності держави і фінансового права в сучасних умовах, зазначає, що грошові фонди органів місцевого самоврядування (місцеві фінанси) і відносини з приводу цих фондів також є публічними¹⁸.

Позиція вченої А.А. Нечай є для нас також надзвичайно цікавою, адже саме вона у межах своєї докторської дисертації «Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі» присвячує окремий її підрозділ вивченню питання публічних фінансів як категорії фінансового права. Так, під публічними фінансами розуміються суспільні відносини, які: 1) пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, розподілу (перерозподілу) і використання публічних фондів коштів та здійсненню контролю за цим процесом; 2) регулюються шляхом встановлення владних приписів держави або органів

місцевого самоврядування¹⁹.

В такому разі виникає питання, як же співвідносяться між собою місцеві фінанси та публічні фінанси?

Так, П.С. Пацурківський пропонує розглядати фінанси органів місцевого самоврядування як різновид публічних фінансів²⁰.

У свою чергу, Н.Ю. Пришва розглядає місцеві доходи важливою складовою публічних доходів²¹.

Такі думки представників науки фінансового права зародилися саме в контексті наукової дискусії про співвідношення державних та місцевих фінансів, і загалом про місце місцевих фінансів у фінансовій системі України.

Як зауважує Н.Ю. Пришва, належність місцевих доходів до державних стає приводом для дискусій серед учених – представників як юридичної, так і економічної науки²².

В українській, так і російській фінансово-правовій науці переважають погляди, що відносини, які виникають у процесі фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, регулюються нормами фінансового права та належать до предмету цієї галузі права, а доходи місцевих бюджетів є складовою державних доходів^{23 24}.

О.Б. Заверуха, аналізуючи місцеві фінанси як об'єкт фінансово-правового регулювання, вказує на те, що не враховується науковцями при визначенні природи місцевих фінансів. Так, відмічає вчений, Конституція України (ст. 142) з одного боку, передбачаючи самостійність органів місцевого самоврядування у багатьох сферах діяльності, закріплює при цьому норми про те, що: 1) держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування; 2) держава фінансово підтримує місцеве самоврядування; 3) держава компенсує витрати органів місцевого самоврядування, які виникали внаслідок рішень органів державної влади. І як результат, вчений робить висновок: місцеві фінанси об'єктивно ще не можуть існувати ізольовано, оскільки саме розподіл державою фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями, як важлива складова фінансової діяльності держави, є однією з форм проникнення державних фінансів у місцеві фінанси, що беруть участь у їхньому формуванні²⁵.

На думку Н.Ю. Пришви, якщо на сьогодні ще є економічні, і правові підстави для обґрунтування єдності державних і місцевих доходів, то із: а) розвитком законодавства про місцеве самоврядування; б) зміцненням самостійної фінансової бази місцевого самоврядування; в) розширенням податкової бази місцевого оподаткування, – місцеві доходи будуть віддалятися від державних і їх об'єднання під поняттям «державні доходи» буде штучним. Місцеві доходи безспірно визнаються різновидом публічних і введення у фінансово-правовий понятійний апарат терміну «публічні доходи» та заміна в межах фінансово-правового поля поняття «державні доходи» на «публічні доходи» дозволить вирішити цю фінансово-правову проблему²⁶.

Перш ніж висловити нашу думку із зазначеного питання, хотілося б акцентувати також увагу на відсутності нормативного визначення місцевих фінансів і загалом на досить обмеженій правовій базі, яка визначає повноваження органів місцевого самоврядування в фінансовій сфері. Крім загальних нормативно-правових актів таких, як Бюджетний кодекс України, Цивільний кодекс України, Податковий кодекс України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», у 2003 році були спроби прийняття Закону України «Про фінансову основу місце-

вого самоврядування в Україні» (законопроект №3387 від 15.04.2003 року)²⁷, де місцеві фінанси визначалися як фінанси, які формуються та використовуються на місцевому рівні для вирішення питань місцевого значення. Деякі вчені, зокрема, А.А. Коваленко, із зазначеного приводу наполягають на якнайшвидшому розробленні та прийнятті законопроекту «Про місцеві фінанси в Україні», в якому необхідно визначити поняття «місцеві фінанси», дати характеристику його складових²⁸.

Аналіз положень чинного законодавства України також доводить, що на теперішній час фінансові повноваження загалом, бюджетні повноваження, зокрема, органів місцевого самоврядування, є недостатніми. Як результат цього відсутність відповідної фінансової бази місцевого самоврядування. Головним джерелом формування дохідної частини місцевих бюджетів залишаються кошти державного бюджету, тобто державні фінанси. Місцеві фінанси беззаперечно залишаються залежними від державних, і саме цей факт, на нашу думку, дає підстави й досі деяким представникам науки фінансового права стверджувати про їх включення в склад державних фінансів.

На нашу думку, включення фінансів органів місцевого самоврядування до складу державних фінансів є необґрунтованим. Не дивлячись на активну участь у формуванні місцевих фінансів держави, вони є окремим елементом фінансової системи України нарівні з державними фінансами. Однак, для фактичної їх самостійності необхідно значно розширити фінансові повноваження органів місцевого самоврядування²⁹, а також ефективніше використовувати ті повноваження, якими вони вже наділені, наприклад, право на здійснення місцевих запозичень.

Вчені – економісти та представники науки фінансового права визнають місцеві позики винятково важливою складовою місцевих фінансів³⁰. Зарубіжний досвід та національна практика свідчать про високу ефективність місцевих позик як інструменту фінансування різноманітних економічних та соціальних проектів розвитку міст, розв'язання найбільш критичних суспільних потреб, зокрема, таких, як розвиток систем електро-, тепло-, водопостачання та каналізації, будівництво житла, розвиток транспортних мереж міст, будівництво об'єктів освіти, охорони здоров'я тощо.

Таким чином, враховуючи вищевикладене, вважаємо, що місцеві фінанси є окремим самостійним елементом фінансової системи України нарівні з державними фінансами. Разом з тим, аналіз чинного законодавства України доводить обмеженість повноважень органів місцевого самоврядування у формуванні фінансової бази, необхідної для виконання покладених на них завдань та функцій. В таких умовах, на нашу думку, було б доречним більш ефективне використання вже наявних на сьогодні повноважень органів місцевого самоврядування, серед яких слід відмітити право на здійснення місцевих запозичень. Незважаючи на недосконалість правового регулювання запозичень до місцевих бюджетів, вони в багатьох містах України є фактично єдиним інструментом зростання та забезпечення ресурсами відповідних місцевих бюджетів розвитку.

1. Прохорова В.В., Кінах А.Р. Місцеві фінанси: Конспект лекцій. – Х.: Вид. ХНЕУ, 2009. – С. 9-10. 2. Местные финансы СССР / Под ред. Н.Н. Ровинского. – М.: Госфиниздат, 1936. – С. 16. 3. Твердохлебов В.Н. Местные финансы. – М.: Госиздат, 1927. – С. 55. 4. Бюджетная система и единый финансовый план СССР // Статистический сборник

общесоюзного законодательства / Составил С.С. Глезин. – М.: Советское законодательство, 1932. – С. 199–221. **5.** *Базилевич В.Д., Баластрик Л.О.* Державні фінанси: Навч. посіб. / За заг. ред. Базилевича В.Д. – К.: Атіка, 2004. – С. 9-10. **6.** *Василик О.Д., Павлюк К.В.* Державні фінанси України: Підруч. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – С. 7. **7.** *Десева Н.М.* Державні фінанси і бюджетний процес: Навч. посіб. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2006. – С. 26. **8.** *Кравченко В.І.* Фінанси місцевих органів влади України: основи теорії та практики. – К.: НДФІ, 1997. – С. 25. **9.** *Бліщук К.М.* Державні та місцеві фінанси. Бюджетний процес (Текст): Навч. посіб. / К.М. Бліщук, Л.Р. Михайлишин. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. – С. 30-31. **10.** *Карлін М.І.* Державні фінанси України: Навч. посібник. – К.: Знання, 2008. – С. 18. **11.** *Місцеві фінанси: навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни / М.А. Гопанюк, В.П. Яцюта, А.С. Буряченко, А.А. Славкова.* – К.: КНЕУ, 2002. – С. 12. **12.** *Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О.П. Кириленко.* – К.: Знання, 2006. – С. 36. **13.** *Бабич А.М., Павлова Л.Н.* Государственные и муниципальные финансы: Учеб. для вузов. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. – С. 459. **14.** *Фінансове право: Навч. посіб. для студентів юрид. вузів та факультетів.* – К.: Вентури, 1998. – С. 114. **15.** *Воронова Л.К.* Про правове регулювання відносин у галузі місцевих фінансів // Правове регулювання місцевих доходів і видатків. – Х., 1998. – С. 9. **16.** *Заверуха О.Б.* Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2001. – С. 5. **17.** *Коваленко А.А.* Місцеві фінанси як фінансово-правова категорія та об'єкт фінансового контролю // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 215. **18.** *Нечай А.* Фінансова діяльність держави та фінансове право в сучасний період: їх поняття // Право України. – 2000. – №1. – С. 57. **19.** *Нечай А.А.* Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі: Дис. ... доктора юрид. наук. – К., 2005. – С. 159. **20.** *Пацурківський П.С.* Основне питання науки фінансового права: пошуки сучасного вирішення // Науковий вісник Чернівецького університету: Зб. наук. праць. – Вип. 180: Правознавство. – Чернівці: Рута, 2003. – С. 10, 14. **21.** *Пришва Н.Ю.* Публічні доходи: поняття та особливості правового регулювання: Монографія. – К.: КНТ, 2008. – С. 61, 70. **22.** Там само. – С. 70. **23.** *Фінансове право: Учебник / Под ред. О.Н. Горбуновой.* – М., 1996. – С. 176. **24.** *Заверуха О.Б.* Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2001. – С. 9-10. **25.** *Заверуха О.Б.* Місцеві фінанси як об'єкт фінансово-правового регулювання // Держава і право: Зб. наук. праць. – К., 20001. – Вип. 9. – С. 271. **26.** *Пришва Н.Ю.* Цит. праця. – С. 70. **27.** *Проект Закону України «Про фінансову основу місцевого самоврядування в Україні» (реєстр. №3387: від 15.04.2003р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua:7777/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&p3511=14795. **28.** *Коваленко А.А.* Місцеві фінанси як фінансово-правова категорія та об'єкт фінансового контролю // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 222. **29.** *Ващенко Ю.В.* Соотношение государственных и муниципальных финансов: правовые основы // Теория и практика управления. – 2004. – № 11. – С. 14. **30.** *Кравченко В.І.* Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – С. 201-202; *Прохорова В.В., Кінах А.Р.* Цит. праця. – С. 12-13; *Нестеренко А.С.* Правові засади формування та використання місцевих фінансових ресурсів: Монографія. – Одеса: Юрид. літ-ра, 2006. – С. 71-72; *Коваленко А.А.* Цит. праця. – С. 220.*