

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Доказується, що органи місцевого самоуправління здійснюють фінансову діяльність, досліджуються повноваження органів місцевого самоуправління в сфері фінансової діяльності.*

**Ключевые слова:** *фінансова діяльність, органи місцевого самоуправління, бюджет, місцеві податки, місцеві збори, місцеві ссуди, місцеві державні адміністрації.*

*The author proves that the organs of local self-government carry out financial activity, examines plenary powers of local self-government organs in the sphere of financial activity in the article.*

**Key words:** *financial activity, local self-government organs, budget, charges of communities, local collections, local loans, local state administration.*

Однією з базисних категорій фінансово-правової науки є категорія «фінансова діяльність органів місцевого самоврядування». Через неї в тому числі дається визначення предмета фінансового права, на її основі будуються інші фундаментальні категорії фінансово-правової науки.

Мета фінансової діяльності органів місцевого самоврядування зумовлена їх фінансовими потребами і вона досягається тільки через покриття всіх фінансових витрат. Це передбачає: по-перше, збір грошових коштів у свої фінансові фонди; по-друге, розподіл їх у відповідності з потребами на основі конкуренції місцевих пріоритетів; по-третє, безпосереднє використання зібраних грошових коштів для реалізації завдань органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування мають можливість забезпечувати себе коштами, використовуючи прерогативи публічної влади, зокрема, примус, що є їх виключним привілеєм. Йдеться, зокрема, про місцеві податки і збори, неподаткові платежі, штрафи, повернення наданих позик, прибутки від комунального майна, та окремих видів діяльності, а також суми місцевих позик.

Сьогодні існують публічні за своєю природою, але недержавні за формою власності фонди коштів органів місцевого самоврядування. Відповідно відбулися перегляди у розподілі повноважень між державою та органами місцевого самоврядування.

Одна з найважливіших умов побудови демократичної держави - фінансова незалежність органів місцевого самоврядування. Ступінь фінансової незалежності місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян. Форми місцевого самоврядування у кожній державі зумовлені її політичним, територіальним устроєм, історичними, національними, економічними та іншими ознаками. У свою чергу, суспільні відносини, які виникають у процесі мобілізації, розподілу й використання грошових фондів органів місцевого самоврядування, є публічними відносинами, що регулюються нормами фінансового права та нале-

жать до предмета фінансового права. Діяльність місцевих органів спрямована на реалізацію та задоволення територіального (публічного) інтересу.

Оскільки органи місцевого самоврядування у межах їх компетенції наділені правом самостійного вирішення всіх питань місцевого значення з метою забезпечення соціально-економічного розвитку своєї території, гарантією реалізації прав з боку держави має бути виділення фінансових коштів. Визначальне місце серед фінансових ресурсів, що нагромаджуватимуться на відповідній території, відводиться централізованому фонду коштів - місцевому бюджету, розмір якого й визначає безпосередньо реальний обсяг повноважень місцевих органів, що може бути реалізований протягом поточного бюджетного періоду.

Місцеве самоврядування, яке визначається Конституцією України як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, має відповідну фінансову базу. Стаття 142 Конституції України закріплює, що 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 сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Зазначені положення дістали розвиток у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>1</sup>.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансове підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникають внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою. Наприклад, згідно зі ст. 19 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» держава фінансує у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування міста Києва столичних функцій. Кошти, необхідні для здійснення цих функцій, щороку передбачаються в Законі про Державний бюджет України.

Так, до відання Автономної Республіки Крим відповідно до ст. 138 Конституції України належать<sup>2</sup>: управління майном, що належить АРК; розроблення, затвердження та виконання бюджету АРК на основі єдиної податкової і бюджетної політики України; розроблення, затвердження та реалізація програм АРК з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля відповідно до загальнодержавних програм тощо.

Конституція закріплює за відповідними органами місцевого самоврядування право затверджувати бюджети відповідних рівнів, встановлювати місцеві податки і збори згідно із законом тощо. Районні та обласні ради також наділені повноваженнями затверджувати власні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролювати їх виконання.

Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. При цьому держава фінансує здійснення таких 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. Органи місцевого самоврядування у межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Згідно зі ст. 115 Бюджетного кодексу України контроль за відповідністю бюджетному законодавству України показників затверджених бюджетів, бюджетного розпису та кошторисів бюджетних установ здійснюється<sup>3</sup>:

1) Радою міністрів Автономної Республіки Крим – стосовно бюджетів міст републіканського значення та районних бюджетів АРК;

2) обласними державними адміністраціями - стосовно районних та міських (міст обласного значення) бюджетів;

3) міськими державними адміністраціями в містах Києві та Севастополі – стосовно районних у цих містах бюджетів;

4) районними державними адміністраціями - стосовно міських (міст районного значення), сільських, селищних та їх об'єднань бюджетів;

5) виконавчими органами міських рад – стосовно бюджетів районів у місті, сільських, селищних чи міст районного значення, що входять до складу цих міст.

Отже, зазначені конституційні положення свідчать про те, що Україна не тільки закріплює гарантії місцевого самоврядування в Конституції, а й визнає його як одну з фундаментальних засад демократичного устрою держави і суспільства. Система місцевого самоврядування у своїй основі визначається адміністративно-територіальним устроєм України. Зокрема, у своєму рішенні від 13 липня 2001 р. Конституційний Суд України тлумачить поняття адміністративно-територіальної одиниці як компактної частини єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Виконавчу владу, в тому числі у сфері фінансової діяльності, в областях і районах, містах Києві та Севастополі, здійснюють місцеві державні адміністрації, повноваження яких визначаються Конституцією та Законом України «Про місцеві державні адміністрації». Відповідно до ст. 119 Конституції місцеві державні адміністрації на певній території забезпечують підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів, звіт про виконання відповідних бюджетів та програм, взаємодію з органами місцевого самоврядування тощо.

Отже, місцеві фінанси – це сукупність 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 коштів органів місцевого самоврядування з метою задоволення публічного інтересу територіальної громади та виконання органами місцевого самоврядування державних функцій у процесі реалізації власних та делегованих державою повноважень. Безпосереднього розвитку всієї економічної системи України та її стабілізації можна досягти через фінансове забезпечення її складових – адміністративно-територіальних одиниць.

Робота зі справляння і використання місцевих податків і зборів становить частину фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, що являє собою сукупність здійснюваних у правовій формі дій органів місцевого самоврядування з утворення, розподілу і використання фінансових ресурсів, за допомогою яких забезпечується виконання завдань і функцій місцевого самоврядування. В основі змісту фінансової діяльності місцевого самоврядування лежать потреби у грошових коштах та інтереси територіальних громад, які можуть формуватися самими громадами або впливати із завдань, функцій та компетенції місцевого самоврядування<sup>4</sup>.

У найбільш загальному вигляді основний зміст фінансової діяльності місцевого самоврядування становить фінансування соціально-культурної сфери та місцевих потреб – утримання органів влади та управління, органів місцевого самоврядування, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, молодіжні програми, житлове та комунальне господарство, культура, фізична культура і спорт, капітальні вкладення, фінансування агропромислового комплексу, роботи з покращання земель, витрати екологічного характеру та інші видатки. В інших країнах світу до цих видатків окремими видами можуть додаватися будівництво шляхів, ветеринарна допомога, догляд за бідними та сиротами, житлове будівництво, працевлаштування безробітних, ритуальні послуги, збирання та утилізація сміття тощо.

У сфері фінансів завданням, функціям і компетенції місцевих рад повинні відповідати їх правові та реальні фінансові можливості; при цьому основою і причиною існування їх є наявність об'єктивних потреб та інтересів (інтереси являють собою усвідомлені потреби) місцевого населення. В економічній літературі зазначається, що завдання і функції місцевих рад можуть бути поділені на дві групи: 1) завдання та функції, які в загалі передано місцевим органам влади в межах місцевих інтересів і вони є їхньою невід'ємною власною компетенцією; 2) завдання та функції, доручені місцевим органам влади центральною владою, або так звані делеговані повноваження<sup>5</sup>.

Фахівці з фінансів і фінансового права завжди наголошували на значенні фінансів у справі зміцнення місцевого самоврядування, підкреслюючи необхідність надання місцевим органам реальних матеріальних можливостей і повноважень<sup>6</sup>. Щоправда, в літературі іноді допускається змішування двох питань – про співвідношення компетенції і матеріальних фінансових ресурсів. Так, В.М. Вишневецький<sup>7</sup> слідом за П.М. Годме<sup>8</sup> пише, що незалежність місцевих органів більшою мірою визначається їх компетенцією в сфері фінансів, ніж компетенцією у вирішенні інших питань. У цьому випадку має місце змішування прав (як головної частини компетенції місцевих рад) та об'єкта повноважень – матеріально-фінансової бази. У цілому ж це питання – про самостійність місцевих органів влади – має два аспекти: 1) наявність належних сум грошових коштів; 2) наявність відповідної, в тому числі власної компетенції розпоряджатися ними.

Поняття місцевих фінансів як єдиної фінансової бази місцевих громад, общин, територій сформувалося не відразу з виникненням місцевого самоврядування, а виникло лише наприкінці XIX століття. Разом з ним з'явилися і теоретичні розробки поняття місцевих фінансів, які частіше за все називалися «місцевим фінансовим господарством», «сукупністю матеріальних засобів», «господарством місцевих спілок»<sup>9</sup> та ін. Типовим для радянського періоду було визначення фінансів як місцевих бюджетів (особливо з кінця 30-х років), хоча траплялися і визначення місцевих фінансів як самостійного явища. З кінця 50-х та у 60-х роках сформувався підхід до визначення суті місцевих фінансів як системи економічних відносин базисного характеру, а в 90-х роках все частіше почали використовуватися такі терміни, як «регіональні фінанси», «територіальні фінанси», «місцеві фінанси».

Бюджетний кодекс України<sup>10</sup> від 21 червня 2001 року № 2542-III визначив відмінності між поняттями «бюджет місцевого самоврядування» та «місцевий бюджет». До бюджетів місцевого самоврядування віднесено бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань, а до місцевих бюджетів – бюджет Ав-

тономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. Так, основоположний акт бюджетного законодавства встановив тісний зв'язок між місцевим самоврядуванням і його фінансовою базою, підкресливши значення сіл, селищ, міст як основи місцевого самоврядування і вивів за межі бюджетів місцевого самоврядування бюджети всіх вищих ланок. Це має певне понятійне значення і для місцевих податків і зборів, які в такому разі не можна називати доходами місцевого самоврядування – вони є доходами всіх місцевих бюджетів, як це випливає з їх назви – «місцеві».

Органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законодавчо загалнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених законодавством.

З Бюджетного кодексу України<sup>11</sup> випливає принцип забезпечення місцевих бюджетів власними доходами в розмірі, необхідному для фінансування видатків, пов'язаних з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування і додатковим наданням коштів з державного бюджету України для фінансування видатків, пов'язаних з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади. Держава фінансує у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади. Кошти, необхідні для здійснення органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконання рішень органів державної влади, щороку передбачаються в Законі України про Державний бюджет України.

Принцип збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів полягає в тому, що місцеві бюджети повинні бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень і забезпечення населення послугами, що не є нижчими від рівня мінімальних соціальних потреб. При забезпеченні збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів не враховуються вільні залишки бюджетних коштів, порядок використання яких передбачено законодавством. У разі, коли вичерпано можливості збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів і при цьому не забезпечується покриття видатків, необхідних для здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень, і забезпечення населення послугами, не нижчими від рівня мінімальних соціальних потреб, держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів до відповідних місцевих бюджетів у вигляді дотацій, субвенцій, субсидій відповідно до закону.

Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою.

Головне значення для функціонування місцевого бюджету має його дохідна база. Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених за-

коном джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Порядок зарахування доходів до місцевих бюджетів визначається Бюджетним кодексом України та щорічними законами про Державний бюджет України.

У цілому ж дохідна база місцевих бюджетів може формуватись за рахунок: частини загальнодержавних податків, зборів (обов'язкових платежів), визначених щорічним законом про Державний бюджет України; місцевих податків і зборів; надходжень від здачі в оренду об'єктів (майна) і комунальної власності; плати за ліцензії, сертифікати, державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності та інші доходи від надання послуг; дотацій та субвенцій з бюджетів вищого рівня; добровільних внесків (спонсорська допомога, гуманітарна допомога тощо) та інших джерел.

Питання про дохідну базу місцевих бюджетів є ключовим, оскільки саме в ньому перетинаються всі питання забезпечення місцевих бюджетів доходами. З цього погляду як місцеві податки і збори, так і інші дохідні джерела виконують одну і ту ж функцію – наповнення бюджету, і в цьому розумінні, будучи переданими до місцевих бюджетів, є «місцевими». Щоправда, місцеві податки і збори мають і інше значення – органи місцевого самоврядування їх встановлюють і певним чином адмініструють (при цьому в полі уваги місцевих органів виявляються такі питання, як податкове навантаження на певний регіон, визначення місцевих особливостей та ін.). В економічному аспекті саме існування місцевих податків і зборів виступає лише певним методом фінансової діяльності держави із забезпечення місцевих бюджетів, хоча в цілому значення місцевих податків і зборів значно ширше від власне фінансового розуміння – цей інститут є атрибутом місцевого самоврядування як однієї із форм організації публічної влади.

У пошуках оптимальних підходів щодо розмежування надходжень між центральним і місцевими бюджетами необхідно враховувати національні особливості системи оподаткування та її склад, механізм справляння кожного податку, наявність необхідного фіскального апарату тощо. Слід також пам'ятати, що проблема розподілу джерел є не лише фінансовою, але й політичною, і при її розв'язанні відчувається перевага центральної влади, яка може обмежувати кількість дохідних джерел місцевих бюджетів, їх якість, форми обкладання та ін.

Світовий досвід забезпечення місцевих бюджетів доходами дозволяє зробити висновки про різні його способи, які вже використані або використовуються в практиці іноземних держав і в основі яких лежить вироблене протягом сторіч розуміння місцевого самоврядування, його співвідношення із загальнодержавною владою, взаємодія між ними, розподіл завдань, функцій і повноважень та розуміння місцевого оподаткування:

1. Органи місцевого самоврядування отримують певну частину відрахувань від загальнодержавних податків і зборів від загальнодержавних доходів у певній формі і певних розмірах, встановлених органами державної влади. При такому методі певні доходи можуть розглядатися або як загальнодержавні або як надходження на певній території, але суть залишається одна – місцеві бюджети отримують лише їх частину.

Позитивною його стороною є можливість врахування нерівномірності розвитку адміністративно-територіальних одиниць і їх вирівнювання з центру. Але це ж є водночас і недоліком методу, оскільки місцеві органи влади виявляються не досить зацікавленими у розвитку власної дохідної бази. У літературі відзначались

позитивні і негативні сторони даного методу: розподіл доходів відповідає розподілу повноважень між рівнями влади та створює необхідні умови для успішного виконання притаманних їм функцій; дозволяє уникнути суперечок між різними видами територіальних громад через дохідні джерела; підпорядковує фінансову систему досягненню основної мети – задоволення місцевих потреб; сприяє зменшенню загального податкового тягара.

2. Органам місцевого самоврядування надається право встановлювати надбавки до загальнодержавних податків і зборів, що надходять до місцевих бюджетів. Така система дозволяє досить ефективно враховувати пропорції розвитку господарства держави і регіонів, мінуси ж полягають в тому, що місцеві органи влади мало зацікавлені у розвитку саме місцевого оподаткування та взаємозалежності між центральною та місцевою владою. Позитивним моментом цієї системи у літературі називається те, що така система надбавок найдемократичніша за своєю сутністю і забезпечує певні можливості для місцевих органів влади у визначенні розмірів місцевих надбавок, навіть якщо держава встановлює максимальне обмеження їхнього рівня<sup>12</sup>. До переваг потрібно віднести і мінімальні затрати щодо справляння податків, оскільки вони здійснюються органами центральної виконавчої влади. У той же час податок, що обирається як базовий, не може однаково ефективно застосовуватися у різних місцевостях за наявності різної економічної структури регіонів; до того ж він повинен бути досить великим за розміром. Ще одним недоліком є те, що місцеві органи влади виявляються більш зацікавленими в зборі коштів, ніж у розвитку економіки, і встановлюють надбавки, які можуть перешкоджати розвитку економіки.

3. Система розподілу доходів (повного або часткового) між рівнями влади, коли одні податки спрямовуються до центрального бюджету, а інші – до місцевого. Це дає можливість регулювати місцеві бюджети органам законодавчої та виконавчої влади і даний метод має певні переваги, що дало йому можливість закріпитися в багатьох країнах світу (він використовується і нині).

4. Місцеві органи влади самостійно встановлюють місцеві податки і збори, а також надбавки до них, які йдуть до центральних бюджетів держави і використовуються урядом. Така система відома в історії, але використовувалась вона порівняно недовго, однією із головних причин чого була відсутність зацікавленості уряду та його залежність від місцевих влад.

Отже, органи місцевого самоврядування здійснюють фінансову діяльність. Повноваження органів місцевого самоврядування в сфері фінансової діяльності полягають у затвердженні програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; затвердженні місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; встановленні місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом; прийнятті рішень щодо випуску місцевих позик; прийнятті рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; прийнятті рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах; встановленні для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету.

1. Конституція України від 28 червня 1996 року (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Там само. 3. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189. 4. Фінансове право України: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Л.К. Воронова, М.П.Кучерявенко, Н.Ю.Пришва та ін. – К., 2009. – 395 с. 5. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посібник. – К., 1999. – 487 с. 6. Фінансове право України: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Л.К. Воронова, М.П.Кучерявенко, Н.Ю.Пришва та ін. – С. 395. 7. Вишновецький В.М. Місцеві податки в Україні // Проблеми фінансового права. – Чернівці, 1999. – С. 168–179. 8. Годме П. Финансовое право. – М., 1978. – С. 429. 9. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К., 1999. – 487 с. 10. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року № 2542-III. – Ст. 189. 11. Там само. 12. Местные финансы СССР / Под общ. ред. Н.Н. Ровинского. – М., 1936. – 486 с.