

Шевченко М.В.⁴⁸

студент, Київський міжнародний університет (Київ, Україна)

<https://orcid.org/0000-0002-1139-1970>

науковий керівник

Суббот А.І.

д.е.н., професор, Київський міжнародний університет (Київ, Україна)

ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто правові основи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. Досліджуються їх фінансові потреби, які досягаються тільки через покриття всіх фінансових витрат, що, у свою чергу, передбачає збір грошових коштів у власні фінансові фонди; розподіл їх відповідно до потреб на основі конкуренції місцевих пріоритетів; безпосереднє використання зібраних грошових коштів для реалізації завдань органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: фінансова діяльність, органи місцевого самоврядування, грошові кошти, фінансові фонди, фінансова незалежність, місцевий бюджет.

Шевченко Н.В.

студент, Киевский международный университет (Киев, Украина)

научный руководитель

Суббот А.И.

д.э.н., профессор, Киевский международный университет (Киев, Украина)

ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

В статье рассмотрены правовые основы финансовой деятельности органов местного самоуправления в Украине. Исследуются их финансовые потребности, которые достигаются только через покрытие всех финансовых расходов, что, в свою очередь, предполагает сбор денежных средств в свои финансовые фонды; распределение их в соответствии с потребностями на основе конкуренции местных приоритетов; непосредственное использование собранных денежных средств для реализации задач органов местного самоуправления.

Ключевые слова: финансовая деятельность, органы местного самоуправления, денежные средства, финансовые фонды, финансовая независимость, местный бюджет.

Shevchenko M.

Student, Kyiv International University (Kyiv, Ukraine)

scientific advisor

Subbot A.

Doctor in Economics, Professor, Kyiv International University (Kyiv, Ukraine)

⁴⁸ Шевченко Микола Васильович, студент магістратури Навчально-наукового юридичного інституту, Київський міжнародний університет, (Київ, Україна)

FINANCIAL ACTIVITY OF ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE

The legal bases of financial activity of local self-government bodies in Ukraine are considered. Their financial needs are studied, which are achieved only through covering all financial expenses, which in turn involves the collection of funds in their funds; distributing them according to the needs based on the competition of local priorities; direct use of collected funds for the implementation of the tasks of local self-government bodies.

Key words: financial activity, bodies of local self-government, money resources, financial funds, financial independence, local budget.

Актуальність проблеми. Дослідження повноважень органів місцевого самоврядування у 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, внесенні змін до нього; затвердженні звіту про виконання відповідного бюджету; встановленні місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначеній проблемі надається відповідного значення увага з боку вітчизняних і закордонних науковців, серед них: М.М. Агарков, І.А. Безклубий, Л.К. Воронова, С.В. Глібо, О.А. Дмитрієва, С.Б. Єгоричева, О.О. Качан, А.І. Поліщук, Л. Нурзад, О.М. Олейник, О.П. Орлюк, С.П. Савинський, А.Б. Суховерхов, Г.А. Тосунян, А.Л. Худяков, Н.І. Хімічева, І.М. Пахомов та інші.

Постановка завдання. Головною метою цієї статті є реалізація фінансових потреб органів місцевого самоврядування, яка досягається тільки через покриття всіх фінансових витрат. Це передбачає: по-перше, збір грошових коштів у свої фінансові фонди; по-друге, розподіл їх відповідно до потреб на основі конкуренції місцевих пріоритетів; по-третє, безпосереднє використання зібраних грошових коштів для реалізації завдань органів місцевого самоврядування.

Результати дослідження. Нині існують публічні за своєї природою, але недержавні за формою власності фонди коштів органів місцевого самоврядування. Відповідно, відбувся перегляд розподілу повноважень між державою та органами місцевого самоврядування. Одна з найважливіших умов побудови демократичної держави – фінансова незалежність органів місцевого самоврядування. Рівень фінансової незалежності місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян.

Форми місцевого самоврядування в 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 й регулюються нормами фінансового права. Діяльність місцевих органів спрямована на реалізацію та задоволення територіального (публічного) інтересу.

Оскільки органи місцевого самоврядування в межах їх компетенції наділені правом самостійного з'ясування 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 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 з'ясовувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, має відповідну фінансову базу. Стаття 142 Конституції

України закріплює, що матеріальною та 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 їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [1, ст. 142]. Зазначені положення набули розвитку в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2].

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує його. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникають унаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою. Наприклад, згідно зі ст. 19 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» держава фінансує в повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування міста Києва столичних функцій [3, ст. 19]. Кошти, необхідні для здійснення цих функцій, щороку передбачаються в законі про Державний бюджет України.

Конституція закріплює за відповідними органами місцевого самоврядування право затверджувати бюджети відповідних рівнів, установлювати 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 проектів 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 через віднесення до місцевого бюджету в установленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, ухвалюють рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Згідно зі ст. 115 Бюджетного кодексу України, контроль за відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів, розпису бюджету, кошторисів бюджетних установ та інших документів, які використовуються у бюджетному процесі, здійснюється [4, ст. 115]:

1) Радою міністрів Автономної Республіки Крим – щодо бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим значення та районних бюджетів Автономної Республіки Крим;

2) обласними державними адміністраціями – щодо районних та міських (міст обласного значення) бюджетів;

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

4) районними державними адміністраціями – щодо міських (міст районного значення), селищних, сільських бюджетів та бюджетів їх об'єднань, що створюються згідно із законом;

5) виконавчими органами міських рад – щодо бюджетів районів у містах, сіл, селищ 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 13.07.2001 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,

серед іншого 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» [5].

Відповідно до ст. 119 Конституції України 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 [1, ст. 119].

Отже, місцеві фінанси – це сукупність відносин, урегульованих 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 і делегованих державою повноважень.

Безпосереднього розвитку всієї економічної системи України та її стабілізації можна досягти через фінансове забезпечення її складників – адміністративно-територіальних одиниць. Робота зі справляння й використання місцевих податків і зборів становить частину фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, що є сукупністю здійснюваних у правовій формі дій органів місцевого самоврядування з утворення, розподілу та використання фінансових ресурсів, за допомогою яких забезпечується виконання завдань і функцій місцевого самоврядування. В основі змісту фінансової діяльності місцевого самоврядування лежать потреби в грошових коштах та інтереси територіальних громад, які можуть формуватися самими громадами або впливати із завдань, функцій і компетенції місцевого самоврядування [6, с. 65].

У найзагальнішому вигляді основний зміст фінансової діяльності місцевого самоврядування становить фінансування соціально-культурної сфери та місцевих потреб – утримання органів влади й управління, органів місцевого самоврядування, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, молодіжні програми, житлове й комунальне господарство, культура, фізична культура і спорт, капітальні вкладення, фінансування агропромислового комплексу, роботи з поліпшення 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 й причиною їх існування є наявність об'єктивних потреб та інтересів (інтереси – це усвідомлені потреби) місцевого населення. В економічній літературі зазначається, що завдання та функції місцевих рад можуть бути поділені на дві групи: 1) завдання й функції, які взагалі 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» [7, с. 122].

Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. №2456VI визначив відмінності між поняттями «бюджет місцевого самоврядування» та «місцевий бюджет» [4]. До бюджетів місцевого самоврядування віднесено бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст і їх об'єднань, а до місцевих бюджетів – бюджет Автономної 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 та зборів, які в такому разі не можна називати доходами місцевого самоврядування, – вони є доходами всіх місцевих бюджетів, як це впливає з їх назви – «місцеві».

А.О. Монаєнко вважає, що органи місцевого самоврядування, як і органи державної влади, здійснюють фінансову діяльність, підтримуючи публічний фінансовий інтерес у державі, наприклад, наділені в законодавчому порядку правом стягнення місцевих податків і зборів у місцевий бюджет. Самостійність у формуванні, затвердженні й виконанні місцевого бюджету є основною гарантією життєдіяльності територіальної громади. Основним джерелом доходів місцевих бюджетів є місцеві податки та збори. Закріплення інституту місцевих податків і зборів засновано на тому, що платники податків отримують доходи від використання ресурсів територіальної громади або повинні компенсувати витрати органів місцевого самоврядування у зв'язку з розвитком соціальної інфраструктури, прибиранням і благоустроєм території [8, с. 21].

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 законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Втручання державних органів у процес складання, затвердження й виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених законодавством.

З Бюджетного кодексу України впливає принцип забезпечення місцевих бюджетів власними доходами в розмірі, необхідному для фінансування видатків, пов'язаних з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування та додатковим наданням коштів з державного бюджету України для фінансування видатків, пов'язаних з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади. Держава фінансує в 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 через передачу 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. Ці 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 законом джерел і 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 формуватися за рахунок: частини загальнодержавних податків, зборів, 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 і 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. Із цього погляду як місцеві податки і збори, так і інші дохідні джерела виконують одну й ту ж функцію – наповнення бюджету, і в цьому розумінні, будучи переданими до місцевих бюджетів, є «місцевими». Щоправда, місцеві податки мають й інше значення – органи місцевого самоврядування їх установлюють і певним чином адмініструють (при цьому в полі зору місцевих органів виявляються такі питання, як податкове навантаження на певний регіон, визначення місцевих особливостей тощо).

В економічному аспекті саме існування місцевих податків і зборів виступає лише певним методом фінансової діяльності держави із забезпечення місцевих бюджетів, хоча в цілому значення цих обов'язкових платежів значно ширше від власне фінансового розуміння – цей інститут є атрибутом місцевого самоврядування як однієї з 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, а й політичною, і при її розв'язанні відчувається перевага центральної влади, яка може обмежувати кількість дохідних джерел місцевих бюджетів, їх якість, форми оподаткування тощо.

Світовий досвід забезпечення місцевих бюджетів доходами дає змогу дійти висновку про різні його способи, які вже використані або використовуються в практиці іноземних держав, і в основі яких лежить вироблене впродовж століть розуміння місцевого самоврядування, його співвідношення із загальнодержавною владою, взаємодія між ними, розподіл завдань, функцій і повноважень і розуміння місцевого оподаткування

Висновки. Отже, повноваження органів місцевого самоврядування у 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, внесенні змін до нього; затвердженні звіту про виконання відповідного бюджету; встановленні місцевих податків і зборів і розмірів їх ставок у межах, визначених законом; ухвалені рішень щодо випуску місцевих позик і щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів і джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; ухваленні рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг щодо місцевих податках і зборах; установленні для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності, відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року: станом на 30 вересня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

2. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997: року станом на 2 серпня 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
3. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 року: станом на 1 січня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/401-14>
4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р.: станом на 1 листопада 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року: станом на 16 квітня 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
6. Фінансове право України: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / [Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін.]. – К.: Правова єдність, 2009. – 395 с.
7. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К.: Знання, 1999. – 487 с.
8. Монаєнко А.О. Правове регулювання фінансової діяльності органів місцевого самоврядування / А.О. Монаєнко // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – №10. – С. 20–24.

References

1. *Konstytuciya Ukrainy vid 28 chervnya 1996 roku / stanom na 30 veresnya 2016 roku* (Constitution of Ukraine dated 28th of June 1996 / as of 30th of September 2016), *Electronic source*, access via: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (In Ukr.)
2. *Pro misceve samovryaduvannya: Zakon Ukrainy vid 21 travnya 1997 / stanom na 2 serpnia 2017 roku* (On local self-government: Law of Ukraine dated May 1997 / as of August 2nd 2017) *Electronic source*, access via: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (In Ukr.)
3. *Pro stolycyu Ukrainy – misto heroj Kyiv: Zakon Ukrainy vid 15 sichnya 1999 roku / stanom na 1 sichnya 2011 roku* (About the capital of Ukraine – heroic city of Kyiv: Law of Ukraine dated January 15, 1999 / as of January 1, 2011) *Electronic source*, access via: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/401-14> (In Ukr.)
4. *Byudzhetnyj kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 r. / stanom na 1 lystopada 2017 roku* (The Budget Code of Ukraine dated 08.07.2010 / as of November 1, 2017) *Electronic source*, access via: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (In Ukr.)
5. *Pro miscevi derzhavni administraciyi: Zakon Ukrainy – vid 9 kvitnya 1999 roku / stanom na 16 kvitnya 2017 roku* (About local state administrations: Law of Ukraine dated April 9, 1999 / as of April 16, 2017) *Electronic source*, access via: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (In Ukr.)
6. *Finansove pravo Ukrainy: navch. posib. dlya stud. vyssh. navch. zakl.* (Financial Law of Ukraine: a manual for students of higher education institutions), *Pravova yednist'*, 2009, 395 p. (In Ukr.)
7. Kravchenko V. I. *Miscevi finansy Ukrainy: navch. posib.* (Local Ukrainian Finances: instructional tutorial), *Knowledge*, 1999, 487 p. (In Ukr.)
8. Monayenko A. O. *Pravove rehulyuvannya finansovoyi diyal'nosti orhaniv miscevoho samovryaduvannya* (Legal regulation of financial activities of local self-governing bodies) *Pidpryyemnyctvo, hospodarstvo i pravo*, 2010, №10, pp. 20–24 (In Ukr.)