

УДК 374.73:352:336.14

Тетяна Шолкова,кандидат юридичних наук,
доцент кафедри фінансового права
Національного університету ДПС України

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СПЕЦІАЛЬНОГО ФОНДУ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ В УКРАЇНІ

У статті розглядається спеціальний фонд місцевого бюджету як публічний бюджетний централізований фонд коштів місцевого самоврядування, його місце в фінансовій системі України та особливості правового статусу.

Ключові слова: спеціальний фонд місцевого бюджету, фінансова система, публічний централізований цільовий бюджетний фонд коштів місцевого самоврядування, публічний децентралізований бюджетний фонд коштів місцевого самоврядування.

У зв'язку з революційними подіями, які охопили Україну в 2014 р. та кризовим фінансовим станом, в якому знаходиться наша держава, особливої актуальності набуває пошук шляхів ефективного розпорядження наявними фінансовими ресурсами як на рівні держави, так і на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, одна з вимог сьогодення — децентралізація влади, а це продуманий та ефективний перерозподіл фінансових ресурсів між центральною владою країни та адміністративно-територіальними одиницями. Крім того, одне з основних місць, що сприятиме ефективному розпорядженню фінансовими ресурсами, посідає публічний фінансовий контроль. Оскільки при його проведенні можна буде виявити приховані резерви, неефективне та нецільове витрачання наявних ресурсів, забезпечити дотримання режиму гострої економії та виробити шляхи виходу з економічного колапсу. Але проведення його буде неможливим, якщо не мати уявлення про наявні фінансові ресурси у адміністративно-територіальних одиницях, їх статус та стан правової регламентації.

Отже, одним з особливих фінансових ресурсів місцевого самоврядування є, на

наш погляд, спеціальний фонд місцевого бюджету. На сьогодні дуже велика кількість наукових праць як вчених-фінансистів (О. Д. Василика, В. В. Зайчикової, О. П. Кириленко, В. І. Кравченко¹, М. І. Кульчицького, І. О. Луніної, О. О. Сунцової і т. п.), так і вчених, що працюють в сфері фінансового права (Л. К. Воронової, М. П. Кучерявенко, О. А. Музики-Стефанчук² та ін.), присвячені місцевим бюджетам, наповненню спеціальних фондів, але дотепер не проводилось глибокого аналізу правового статусу даного фонду та аналізу його місця у фінансовій системі місцевого самоврядування.

На основі проведеного аналізу законодавства та наукової літератури ми намагатимемося дати визначення фінансової системи держави та місцевого самоврядування, визначити її класифікаційні ознаки, що дозволить виділити спеціальний фонд місцевого бюджету як окремий грошовий фонд, визначити особливості правового статусу та його місце у фінансовій системі місцевого самоврядування в Україні.

Одним із фондів, який, на нашу думку, можна було б віднести до фінансової системи місцевого самоврядування, є

¹ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. В. Кравченко. — К. : Т-во «Знання» ; КОО, 1999. — 487 с.

² Музика О. А. Доходи місцевих бюджетів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. А. Музика ; Нац. ун-т імені Тараса Шевченка. — К., 2006. — 200 с.

спеціальний фонд місцевого бюджету. Аналізуючи українське законодавство та наукову літературу, можна дійти висновку, що такому фонду не приділяється належна увага ні з боку науковців, ні з боку законодавця, незважаючи на його важливість і особливість правового статусу, іноді науковці його не виділяють навіть як окремий фонд. Саме тому визначення фінансової системи, класифікаційних ознак для вироблення єдиної класифікації фондів дозволить визначити особливий правовий статус спеціального фонду місцевого бюджету та місце його у фінансовій системі місцевого самоврядування в Україні.

Виходячи з наукових праць, які були нами дослідженні [1—8], можна зробити висновок, що *фінансова система місцевого самоврядування України* — це сукупність централізованих і децентралізованих публічних фондів коштів органів місцевого самоврядування, за допомогою яких задовольняються публічні потреби населення відповідної адміністративної-територіальної одиниці, функціонування яких регулюється методами владних приписів, що носять імперативний характер, функціонування таких фондів є об'єктами публічного фінансового контролю¹.

Для визначення елементів цієї фінансової системи, незалежно від рівня державного чи місцевого, ми пропонуємо таку класифікацію елементів:

1) *за формою власності*: а) публічні² (державні, місцеві, суспільні³); б) приватні;

2) *за територією дії*: а) державні; б) місцеві;

3) *за відношенням до бюджетів*: а) бюджетні; б) позабюджетні;

4) *за методами та джерелами формування*: а) централізовані⁴; б) децентралізовані⁵;

5) *за метою створення*: а) цільові; б) не цільові.

Щодо «спеціального фонду місцевого бюджету», його правового статусу та місця у фінансовій системі місцевого самоврядування, то він має специфічний правовий статус, оскільки включає у свою структуру ряд інших фондів. Але ст. 13 Бюджетного кодексу України (далі — БКУ) [9] не визначає ні статусу, ні особливостей спеціального фонду. Стаття 2 БКУ теж не дає визначення, що таке спеціальний фонд місцевого бюджету та в чому його особливість. У жодній редакції БКУ [9; 10] це питання також не знайшло свого вирішення. Регламентацию складу та внутрішньої структури спеціального фонду місцевих бюджетів, знаходимо в ст. 68 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якій зазначено, що «органам місцевого самоврядування надається право утворювати цільові фонди, які є складовою частиною спеціального фонду місцевого бюджету» [11]. Саме тому, виходячи з

¹ До визначення навмисно не включенні «приватні фінанси», оскільки вони не входять до предмета фінансового права.

² «Публічність» — це загальне право власності на об'єкт, що має велике значення для суспільства в цілому, держави, адміністративно-територіальної одиниці або певної сукупності людей, правовідносини, які регулюються нормами імперативного характеру і захищаються за ініціативою держави або органів місцевого самоврядування [7, с. 116].

³ *Суспільні* (ті, що задовольняють суспільний інтерес, визнані державою та органами місцевого самоврядування) [4, с. 33].

⁴ *Публічні централізовані фонди* — це публічні фонди коштів, які функціонують з метою задоволення публічних потреб населення держави чи адміністративно-територіальної одиниці та функціонують на підставі імперативно-правових норм з додержанням принципів плановості, строковості, обов'язковості, джерелом формування яких є або податки, або збори, обов'язкові платежі, є об'єктами публічного фінансового контролю на всіх стадіях свого функціонування. Суб'єкт управління таких фондів не здійснює підприємницьку діяльність [7, с. 143] (наприклад: фонд розвитку, фонд охорони навколишнього природного середовища, дорожні фонди і т. п.).

⁵ *Публічні децентралізовані фонди* — це публічні фонди грошових коштів підприємства, установи, організації, діяльність яких спрямована на забезпечення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці чи її частини, джерелом надходження таких фондів є кошти (дотації, субвенції), що надаються отримувачам бюджетних коштів, доходи від господарської діяльності цих юридичних осіб, які повністю або частково є комунальною власністю. Такі фонди є об'єктом публічного контролю, а їх функціонування регулюються як імперативними, так і диспозитивними правовими нормами [7, с. 143] (наприклад: фонди навчальних, медичних закладів, ЖКГ і т. п.)

вищевикладеного, ст. 13 БКУ потребує термінового доопрацювання, адже є недосконалою, оскільки не враховує специфічного статусу такого фонду, його ознак, внутрішньої структури та порядку формування. Отже, для розуміння природи спеціального фонду розглянемо джерела та порядок формування цільових фондів, що до нього входять.

Пункт 1 ч. 3 ст. 13 БКУ визначає перелік доходів спеціального фонду місцевого бюджету, до яких належать доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування [9]. Як видно з вказаної статті, доходи спеціального фонду в БКУ визначено дуже розмито, а щодо режиму їх формування та порядку надходження інформація взагалі відсутня.

Для того щоб розібратися, звідки взялися цільові фонди, треба згадати історію функціонування позабюджетних фондів органів місцевого самоврядування. Ми виявили, що відбулася зміна статусу фондів, тобто «позабюджетні фонди органів місцевого самоврядування» було замінено на «цільові бюджетні фонди в структурі місцевих бюджетів». Ця заміна відбулася внаслідок нераціонального, часто з грубими порушеннями, розпорядження грошовими коштами позабюджетних фондів органами місцевого самоврядування. Позабюджетні фонди надавали певну свободу органам місцевого самоврядування на фінансування актуальних проблем певної території, але свобода розпорядження фондами з боку органів місцевого самоврядування сприялася ними як свавілля. Основна проблема полягала в тому, що фонди були позабюджетними, а це означало, що вони створювалися не в казначейській системі, а в будь-якому комерційному банку, який не контролювався казначейством. До того ж, держава на належному рівні не закріпила в імперативних правових нормах: 1) чіткого порядку функціонування цих фондів; 2) джерела формування їх доходної бази; 3) дієвого фінансового контролю на всіх стадіях функціонування таких фондів — що призвело до тотального відтоку грошових ресурсів з місцевих бюджетів і, як наслідок, до дефіциту місцевих бюджетів та Державного бюджету України, який досяг критич-

ної точки [12, с. 33—35]. Така негативна ситуація змусила прийняти Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування» від 06.09.2005 р. про ліквідацію позабюджетних фондів органів місцевого самоврядування, шляхом включення їх до структури спеціального фонду місцевих бюджетів. Відповідні положення цього Закону знайшли відображення в п. 9 ст. 13 БКУ [11]. Саме тому спеціальний фонд має особливий статус і вимагає більшої уваги з боку законодавця.

Щодо права на створення цільових фондів місцевих бюджетів, то БКУ від 21.06.2001 р. в певному сенсі обмежував право щодо їх створення. Так, п. 5 ст. 13 БКУ [12] прямо обмежував право органів місцевого самоврядування на створення таких фондів, зазначивши, що «підставою для рішення відповідної ради про створення спеціального фонду у складі місцевого бюджету може бути виключно Закон України «Про Державний бюджет». Виходячи з дефініції цієї статті, можна було зробити висновок, що якщо Верховна Рада України в Законі України «Про державний бюджет» не передбачить створення спеціального фонду, органи місцевого самоврядування позбавляються права на їх створення примусово. Цією статтею ще раз підкреслювалася жорстка централізація та пригнічення самостійності органів місцевого самоврядування. Адже за рахунок цих коштів органи місцевого самоврядування мали додаткові, вагомі ресурси для забезпечення розвитку територій». Крім того, в Законі України «Про місцеве самоврядування» та в ст. 71 БКУ передбачалося право на створення бюджету розвитку. До того ж, у структурі спеціального фонду знаходилися рахунки бюджетних установ для акумуляції власних коштів, тобто наявність цих фондів у структурі спеціального фонду вказували на те, що спеціальний фонд повинен бути постійним і не залежати від рішення ВРУ. Прийняття нового Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. певним чином виправило ситуацію, і вже з внесеними змінами вона виглядає таким чином: «розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові частини визначаються виключно цим Кодек-

сом та Законом України «Про Державний бюджет України» [9].

Отже, цільові фонди утворюються в межах спеціального фонду місцевого бюджету, порядок формування та джерела, за допомогою яких утворюються відповідні фонди, визначені БКУ, ч. 2 ст. 68 Закону України «Про місцеве самоврядування», «Про Державний бюджет», рішеннями відповідної ради «про місцевий бюджет», рішенням про затвердження Положення про цільовий фонд грошових коштів органів місцевого самоврядування та інше.

Після проведення аналізу рішень Київської, Ірпінської, Чернівецької, Івано-Франківської, Херсонської, Житомирської, Дніпропетровської рад «про місцеві бюджети» [13—18] доходимо висновку, що спеціальні фонди місцевих бюджетів мають у своїй структурі цільові фонди, які можна поділити на ті, що: **група 1** — є у будь-якому місцевому бюджеті, незалежно від місця розташування території, кількості населення, від видів соціальних структур населення тощо (наприклад: фонд розвитку, цільовий міський фонд соціально-економічного розвитку, дорожні фонди та фонди охорони НПС); **група 2** — створенні виключно на певній території, їх створення обумовлене певними обставинами, які є актуальними виключно для конкретної території. Такими обставинами можуть бути: наявність певних продуктивних сил, географічне положення, наявність чітких соціальних груп населення, здоров'я населення, що проживає на даній території, демографічна ситуація, періодичне виникнення певних екологічних обставин тощо (наприклад: утилізаційний фонд, фонд допомоги онкохворим дітям, фонд допомоги хворим на туберкульоз, фонд освітлення м. Херсон, фонд підтримки підприємництва м. Київ і т. п.) [13—18].

Взагалі, щодо окреслення видів цільових публічних фондів, що створюються органами місцевого самоврядування, їх визначити дуже складно, оскільки фактично відсутня чітка регламентація наявних цільових фондів у наведених рі-

шеннях рад «про місцеві бюджети». На це вказує те, що, крім назви, в структурі місцевих бюджетів «цільові фонди» під КВЕД 240000 «охорона та раціональне використання природних ресурсів» КВЕД 240601 (і то не в кожному наведеному рішенні про місцевий бюджет), більше ніякі фонди не зазначаються, хоча вони в дійсності є. До того ж, встановити існування цільових фондів у межах спеціального фонду при дуже прискіпливому аналізі можна тільки за КВЕДами, в розрізі бюджетів за видатками, цільовими програмами та головними розпорядниками, за доходами встановити неможливо. Крім того, дуже часто відсутні рішення рад про цільові фонди, які в дійсності функціонують, а якщо такі рішення і є, то вони розміщені серед інших рішень у хаотичному порядку, пошукові системи на сайтах міських рад (Ірпінської, Київської, Чернівецької, Дніпропетровської¹) працюють дуже некоректно, що позбавляє можливості отримати достовірну інформацію про наявність будь-якого цільового фонду в певному бюджеті, про законність прийняття акта, що встановлює його правовий статус, та про його чинність, а найголовніше — позбавляють можливості провести публічний громадський контроль, за ефективністю функціонування даних фондів. До того ж, у рішеннях місцевих рад про цільові фонди часто відсутня конкретна інформація про дохідні джерела фондів, про їх видатки, що можуть бути здійснені, про порядок звітності та відповідальності уповноважених органів за таке функціонування [13—15].

Саме тому для прозорості розподілу коштів у межах цих фондів і спрямування їх на цілі, які дійсно є актуальними для конкретної місцевості, пропонуємо: зобов'язати органи місцевого самоврядування на своїх інтернет-сторінках обов'язково вести рубрику «Публічні грошові фонди органів місцевого самоврядування», розподіливши окремо на підрубрики: «місцевий бюджет» і «публічні цільові фонди спеціального фонду місцевого бюджету» з розміщенням: рішень про їх створення, в яких чітко прописувати джерела їх наповнення та напрям-

¹ Офіційний сайт Дніпропетровської міської ради [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://files.dniprorada.gov.ua>.

ми використання, звітності про акумуляцію та використання коштів у межах цих фондів, показники ефективності функціонування даних фондів, інформацію, під які соціально-економічні програми ці фонди були створені, та інше. Крім того, необхідно зобов'язати органи місцевого самоврядування розміщувати інформацію про правопорушення, які були виявлені в ході перевірок діяльності органів при розпорядженні публіч-

ними коштами цих фондів. Обов'язково дублювати дану інформацію в друкованих ЗМІ для забезпечення доступності кожному громадянину для ознайомлення з функціонуванням даних фондів адміністративної-територіальної одиниці, які покликані задовольняти публічні потреби саме населення певної території, для забезпечення публічного громадського фінансового контролю.

ПРИМІТКИ

1. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. — К. : Прецедент ; Моя книга, 2006. — 448 с.
2. Дмитрик О. О. Зміст та класифікація фінансових правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. О. Дмитрик. — Х., 2003. — 270 с.
3. Запольский С. В. О природе понятий «финансовая система России» / С. В. Запольский // Финансовое право. — 2006. — № 8. — С. 2—8.
4. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : монографія / А. А. Нечай. — Чернівці : Рута, 2004. — С. 33.
5. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О. П. Орлюк. — К. : Юрінком Інтер, 2010. — 808 с.
6. Правове регулювання місцевих фінансів в Україні / О. В. Солдатенко, В. І. Антіпов, О. А. Музика-Стефанчук [та ін.]; за заг. ред. О. В. Солдатенко. — К. : Алерта, 2011. — 244 с.
7. Шолкова Т. Б. Місцеві бюджети, як публічний фонд грошових коштів: теоретичний аспект / Т. Б. Шолкова // Підприємництво, господарство і право. — 2006. — № 4. — С. 114—118.
8. Шолкова Т. Б. Публічні фонди органів місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Т. Б. Шолкова ; Нац. ун-т ДПС України. — Ірпінь, 2011. — 207 с.
9. Бюджетний кодекс України від 07.08.2010 р. (за станом на 20.06.2014 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 37—38. — Ст. 189 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>.
10. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 37—38. — Ст. 189 (втратив чинність).
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170 (за станом на 22.06.2014 р.)
12. Шолкова Т. Б. Значення публічних позабюджетних фондів коштів органів місцевого самоврядування у забезпеченні соціальних гарантій населення // Юридична Україна. — 2007. — № 3. — С. 33—37.
13. Про бюджет міста Києва на 2014 рік : рішення Київської міської ради від 04.02.2014 р. № 6/10152 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_doski2.nsf/.
14. Про бюджет міста Ірпінь на 2014 рік : рішення Ірпінської міської ради Київської області від 23.01.2014 р. № 3854-52-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://irpin-rada.org/pages/c63>.
15. Про бюджет міста Чернівці на 2014 рік : рішення Чернівецької міської ради від 30.01.2014 № 1093 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://chernivtsy.eu/portal/rishennya-44-sesiyi-mis-koyi-radi-vi-sklikannya>.
16. Про бюджет міста Житомир на 2014 рік : рішення Житомирської міської ради від 07.02.2014 р. № 614 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zt-rada.gov.ua/pages/p746>.
17. Про бюджет міста Херсон на 2014 рік : рішення Херсонської міської ради від 30.01.2014 р. № 1310 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.city.kherson.ua/act_search/3?number=&text=%D1%84%D0%BE%.
18. Про бюджет міста Івано-Франківськ на 2014 рік : рішення Івано-Франківської міської ради від 06.02.2014 №1309-41 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.namvk.if.ua/search/page/1>.

Шелковая Татьяна. Особенности правового статуса специального фонда местного бюджета в Украине.

В статье рассматривается специальный фонд местного бюджета как публичный бюджетный централизованный фонд денежных средств, его место в финансовой системе Украины и особенности правового статуса.

Ключевые слова: специальный фонд местного бюджета, финансовая система, публичный централизованный целевой бюджетный фонд средств органов местного самоуправления, публичный децентрализованный бюджетный фонд органов местного самоуправления.

Sholkova Tatiana. Features of legal status of the special fund of local budget are in Ukraine.

The article deals with the special fund of the local budget, as a public budgetary centralized fund of money facilities of local government, its place in the financial system of Ukraine and especially the legal status of local government.

Key words: special fund local government, financial system, public target centralized budgetary fund of local self-government, public decentralized budgetary fund of local self-government.