



значення розміру відповідного відшкодування базується на сумі грошових зобов'язань без урахування фінансових санкцій;

– по-четверте, п. 58.4 ст. 58 ПКУ передбачений єдиний спосіб компенсації шкоди, спричиненої державі внаслідок скоєння злочинів, пов'язаних із несплатою податкових зобов'язань, а саме шляхом нарахування з боку відповідних контролюючих органів грошових зобов'язань платнику податків та прийняття податкового повідомлення-рішення про нарахування платнику таких податкових зобов'язань і застосування стосовно нього штрафних (фінансових) санкцій у розмірах, визначених Податковим кодексом України.

### Список використаної літератури

1. Боднарчук Ю. В. Особливості участі податкових агентів в податкових провадженнях на стадії добровільної реалізації податкового зобов'язання / Ю. В. Боднарчук // Митна справа. – 2010. – № 6. – С. 87–94.
2. Воронова Л. К. Фінансове право України : [підручник] / Воронова Л. К. – К. : Прецедент, 2007. – 440 с.
3. Дмитренко Е. С. Юридична відповідальність суб'єктів фінансового права у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України : [монографія] / Дмитренко Е. С. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 592 с.
4. Наливайко Л. Р. Конституційно-правова відповідальність : питання теорії та практики : [монографія] / Наливайко Л. Р. – К., 2000. – 150 с.
5. Ровинський Ю. О. Особливості фінансово-правової від-

повідальності платників податків / Ю. О. Ровинський // Європейські перспективи. – 2005. – № 3. – С. 114–122.

6. Вирок Буського районного суду Львівської області від 24.06.2011 р. у справі № 1-2/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/18994681>

7. Вирок Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області від 06.03.2012 р. у справі № 0907/1-224/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/23727796>

8. Вирок Ленінського районного суду м. Вінниця від 14.03.2012 р. у справі № 1-350 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/21993330>

9. Вирок Новотроїцького районного суду Херсонської області від 09.04.2013 р. у справі № 2118/1-11/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/30556759>

10. Вирок Хотинського районного суду Чернівецької області від 07.05.2012 р. № 1-11/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/23840226>

11. Вирок Новотроїцького районного суду Херсонської області від 09.04.2013 р. у справі № 2118/1-11/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/30556759>

12. Вирок Вишгородського районного суду Київської області від 13.04.2011 р. у справі № 1-65/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/20740568>

13. Вирок Жовківського районного суду Львівської області від 30.12.2011 р. у справі № 1-58/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/21367636>

Стаття надійшла до редакції 24.12.2013 р.

УДК 347.73 (043)

**С. В. Березовська,**  
аспірант, асистент кафедри адміністративного  
і фінансового права, Національний університет  
«Одеська юридична академія»

## СУТНІСТЬ ТА ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ МІСЦЕВИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ

*Статтю присвячено дослідженню фінансової діяльності органів місцевого самоврядування у сфері місцевих запозичень. Розглянуто нормативно-правову базу, встановлено прогалини в законодавстві, яке регулює діяльність цих органів у сфері місцевих запозичень, а також запропоновано шляхи усунення цих недоліків.*

*Статья посвящена исследованию финансовой деятельности органов местного самоуправления в сфере местных займов. Рассмотрена нормативно-правовая база, определены пробелы в законодательстве, регулирующем деятельность данных органов в сфере местных займов, а также предложены пути устранения этих пробелов.*

*This article analyzes financial activities of the local governments in the field of local loans. Investigated the regulatory framework, identifying gaps in the legislation governing the activities of these bodies in the sphere of local loans, as well as the ways and solutions to address these gaps.*

**Ключові слова:** фінансова діяльність органів місцевого самоврядування, місцеві запозичення, місцеві позики, внутрішні запозичення, зовнішні запозичення, облігації.

Одним з напрямів подолання недостатності фінансових ресурсів, зменшення дефіциту бюджетів, реалізації міських інвестиційних програм, послаблення залежності міст від центральних органів влади є місцеві запозичення у формі позики або у формі випуску облігацій внутрішніх місцевих позик. Використання залучених коштів – це реальна можливість збільшити доходи суб'єкта, що їх здій-

снює, і вирішити ті завдання, реалізація яких не може бути забезпечена сьогодні за рахунок власних доходів відповідного бюджету. Тому у зв'язку з цим навіть Європейська хартія місцевого самоврядування проголосила одним із прав органів місцевого самоврядування право на залучення ресурсів із ринків позичкового капіталу [2], тобто право на здійснення цими органами діяльності у сфері місцевих



запозичень, яка є одним із напрямів їх фінансової діяльності.

Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері місцевих запозичень на теоретичному рівні є достатньо дослідженою, зокрема такими вітчизняними вченими, як О. Д. Василик, І. Б. Заверуха, В. Г. Залевський, О. М. Іваницька, О. П. Кириленко, В. І. Кравченко, М. Л. Лапішко, О. П. Орлюк, В. М. Падалка, М. М. Пастернак, І. І. Розпутенко, В. О. Рябцев, Ю. П. Синицька, Л. В. Фокша, В. П. Ходаківська та іншими, які у своїх публікаціях розглядали різноманітні аспекти організації та функціонування ринку місцевих запозичень, функціонування ринку місцевих цінних паперів. Однак у сфері законодавчого регулювання такої діяльності існують певні невирішені питання, які потребують вивчення та наукового обґрунтування.

Мета статті полягає у визначенні поняття «фінансова діяльність органів місцевого самоврядування у сфері місцевих запозичень», сутності та законодавчого регулювання даної діяльності, встановленні прогалин, що існують у законодавстві, яке регулює діяльність органів місцевого самоврядування у сфері місцевих запозичень, а також запропонувати шляхи усунення даних недоліків.

Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері місцевих запозичень регулюється Конституцією України [1], Європейською хартією місцевого самоврядування [2], Бюджетним кодексом України (ст. 16, 18, 74) [3], Цивільним кодексом України [4], Господарським кодексом України [5], законами України: «Про цінні папери і фондову біржу» [6], «Про місцеве самоврядування в Україні» [7], «Про депозитарну систему України» [8], «Про Національну депозитарну систему та особливості електронного обігу цінних паперів в Україні» [9] тощо, Указом Президента України «Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що провадяться органами місцевого самоврядування» [10], Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів» [11], іншими нормативно-правовими актами.

Згідно зі ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідна рада або за її рішенням інші органи місцевого самоврядування можуть здійснювати місцеві запозичення та отримувати позики місцевим бюджетам відповідно до вимог, встановлених Бюджетним кодексом України (далі – БКУ) [7; 3]. Стаття 16 БКУ закріплює право органів місцевого самоврядування на місцеві внутрішні та зовнішні запозичення [3]. Тобто діяльність органів місцевого самоврядування у сфері місцевих запозичень у загальному, на нашу думку, полягає в наданні та/або отриманні позик та/або кредитів. Чіткий перелік органів місцевого самоврядування, які мають право здійснювати запозичення, визначений у ст. 16, 74 БКУ [3].

Підставою для здійснення місцевих запозичень місцевою радою є прийняття нею відповідного рішення, у якому згідно з п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів» [11]

обов'язково повинна бути зазначена мета, форма та основні умови запозичення – вид, розмір, валюта, строк, відсотки за користування запозиченням та строки їх сплати, розмір основної суми боргу. Обсяг та умови запозичення повинні бути погоджені з Міністерством фінансів України, до якого місцева рада має подати письмове повідомлення разом з відповідними даними, передбаченими вказаною Постановою [11].

На підставі аналізу праць згаданих вище вчених, які досліджували аспекти організації та функціонування ринку місцевих запозичень, а також нормативно-правових актів у сфері місцевих запозичень, на нашу думку, фінансова діяльність органів місцевого самоврядування у сфері місцевих запозичень – врегульована нормами права діяльність місцевих рад або уповноважених ними органів, що здійснюється шляхом отримання, надання позик або кредитів, випуску місцевих облігацій, а також придбання державних цінних паперів відповідно до рішення таких рад та умов, встановлених законодавством з метою фінансування міських бюджетів.

Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері місцевих запозичень, з одного боку, забезпечує збільшення дохідної частини міського бюджету у вигляді отримання певних доходів від цієї діяльності, що позитивно впливає на виконання такими органами певних завдань, розвиток міст та регіону в цілому. Однак, з іншого боку, здійснення місцевих запозичень призводить до зменшення дохідної частини та збільшення видаткової частини міського бюджету у вигляді збільшення суми місцевого боргу, що, у свою чергу, впливає на можливість повної реалізації та виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань та функцій. Доходами та витратами від такої діяльності є: 1) доходами: а) отримання грошових коштів від випуску облігацій місцевих позик, від внутрішніх позик та від зовнішніх кредитів; б) повернення грошових коштів за придбання облігацій та відсотки за ними; 2) витратами – погашення місцевого боргу: а) повернення грошових коштів за облігаціями місцевих позик та відсотків за ними; б) повернення суми взятої внутрішньої та зовнішньої позики та/або кредиту та відсотків за ними.

Потрібно зауважити, що на сьогодні здійснення запозичень до бюджетів органів місцевого самоврядування так і не набуло значного поширення в Україні. Причинами такого, як зазначають учені, і з якими ми в цілому погоджуємося, є:

1) відсутність належної законодавчої бази, що детально б регулювала питання здійснення запозичень, адже чинне законодавство у сфері місцевих запозичень, в основному непрямого характеру, представлене здебільшого підзаконними актами, лише детально окреслює процедуру здійснення і не спрямоване на стимулювання розвитку таких запозичень;

2) залишаються неузгодженими безліч питань, насамперед регулювання зовнішніх запозичень, забезпечення виконання зобов'язань, порядку отримання кредитів у фінансових установах, оподаткування доходу інвесторів від місцевих облігацій та інші;



3) обмеженість кола інвесторів – сьогодні в Україні ними є переважно комерційні банки і незначною мірою інші фінансові установи, в той час, коли досвід розвинених країн свідчить про те, що основними інвесторами виступає населення та інститути спільного інвестування і недержавні пенсійні фонди. Адже участь населення у місцевих запозиченнях дасть змогу акумулювати вільні кошти населення частково перевести їх з тіньової економіки в інвестиції. Однак в Україні відзначається досить низький рівень довіри до державних та місцевих цінних паперів, що зумовлено такими факторами: нестабільною політичною та економічною ситуацією у країні; високими темпами інфляції, знеціненням національної валюти; низьким рівнем доходів населення; недостатньою прозорістю місцевих бюджетів; наявністю негативного досвіду розміщення грошових коштів у державних та комерційних фінансових установах у 90-ті рр. ХХ ст.; відсутністю пільгових умов оподаткування доходів, отриманих від інвестування;

4) недосконалість засобів здійснення державного контролю за станом місцевого боргу та недостатня прозорість операцій з місцевими запозиченнями і гарантіями не дають можливості потенційним інвесторам ознайомитися з фінансовим станом відповідного органу місцевої влади [12, с. 48–50].

Виходячи з зазначеного вище та на підставі аналізу нормативно-правових актів, регулюючих діяльність органів місцевого самоврядування у сфері місцевих запозичень, вважаємо, що у сфері законодавчого регулювання цієї діяльності існують певні недоліки, що негативно впливають на законність, ефективність та систематичність здійснення такої діяльності. Серед них варто виділити:

1) відсутність законодавчого нормативно-правового акта, який би регулював механізм здійснення місцевих запозичень, та контролю за використанням коштів, залучених шляхом місцевих запозичень;

2) у ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7]:

а) зазначено, що відповідна рада або за її рішенням інші органи місцевого самоврядування можуть здійснювати місцеві запозичення та отримувати позики місцевим бюджетам. Відповідно до цього Закону до органів місцевого самоврядування, крім міських, відносять також і сільські, селищні ради, які згідно з Бюджетним кодексом України не мають права здійснювати такі запозичення [3]. Тобто дана колізія норм створює певну плутанину в розумінні, хто може бути суб'єктом здійснення запозичень, і тому потребує усунення;

б) відсутня чітка вказівка на те, які саме «інші органи місцевого самоврядування» за рішенням ради можуть здійснювати місцеві запозичення;

3) не встановлений законодавчими актами максимальний розмір сумарної вартості випусків облігацій місцевої позики;

4) відсутність у нормативно-правових актах:

а) визначення терміна «облігації зовнішньої місцевої позики», адже без такого визначення реалізація права на випуск таких облігацій є проблематич-

ною;

б) норми про можливість здійснення продажу облігацій в іноземній валюті.

Отже, пропонуємо такі шляхи вирішення вказаних недоліків:

1) необхідно доопрацювати та прийняти розроблений ще у 2006 році проект закону України «Про місцеві запозичення і місцеві гарантії» [13], у якому буде закріплюватися механізм, чіткі правила здійснення місцевих запозичень та органи контролю за використанням коштів, залучених шляхом таких запозичень, їх повноваження, а також закріпити в ньому термін «облігації зовнішньої місцевої позики». Прийняття даного законодавчого акта, на нашу думку, забезпечить ефективність здійснення цього напрямку фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, а також допоможе вдосконалити його;

2) внести зміни до ст. 70 «Про місцеве самоврядування в Україні» [7], уточнити та замінити словосполучення «відповідна рада» на «місцева рада», словосполучення «інші органи місцевого самоврядування» на «виконавчий комітет місцевої ради чи керівник місцевого фінансового органу за її дорученням»;

3) внести зміни до ст. 16 Бюджетного кодексу України [3] та закріпити в ній:

а) максимальний розмір сумарної вартості випусків облігацій місцевої позики;

б) право на здійснення місцевої ради продажу облігацій в іноземній валюті, а також умови їх розміщення, адже таке закріплення стане важливим кроком на шляху вдосконалення механізму зовнішніх запозичень.

Вважаємо, що тільки у разі реалізації вказаних вище заходів буде створена належна соціально-економічна основа й нормативна база, які сприятимуть ефективному здійсненню органами місцевого самоврядування діяльності у сфері залучення додаткових фінансових ресурсів, які ці органи зможуть ефективно використовувати на фінансування найважливіших суспільних потреб, таких як розвиток систем електро- і водопостачання, каналізації, транспортних мереж, будівництво житла, об'єктів освіти, охорони здоров'я тощо.

#### Список використаної літератури

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України : від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

2. Європейська хартія місцевого самоврядування : від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

3. Бюджетний кодекс України : від 08.08.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.

4. Цивільний кодекс України : від 16.01.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

5. Господарський кодекс України : від 16.01.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

6. Про цінні папери і фондову біржу : Закон України : від 23.02.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України: