

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНІ ОДИНИЦІ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

У статті досліджено поняття адміністративно-територіальної одиниці; обґрунтовано, що вона є суб'єктом бюджетного права й бюджетна діяльність адміністративно-територіальної одиниці здійснюється через органи місцевого самоврядування; подано авторське визначення поняття адміністративно-територіальної одиниці.

Ключові слова: бюджетне право, бюджетна діяльність, суб'єкти бюджетного права, бюджетні правовідносини, грошові фонди, фінансові ресурси, бюджетна система.

Адміністративно-територіальні одиниці нині відіграють важливу роль у системі суб'єктів бюджетного права. Це пов'язано, передусім, з тими змінами в політичній і економічній системі, які сталися в Україні на початку 1990-х рр.

Мета статті – дослідити особливості реалізації статусу суб'єкта бюджетного права адміністративно-територіальними одиницями.

Проблеми бюджетних правовідносин і системі суб'єктів бюджетного права досліджували такі провідні фахівці та науковці, як: Л.К. Воронова, О.Ю. Грачова, Л.М. Касьяненко, М.П. Кучерявенко, Т.А. Латковська, А.О. Монаєнко, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришва, Л.А. Савченко, О.В. Солдатенко, Р.О. Халфіна, В.Д. Чернадчук, Н.Я. Якимчук.

Термін "адміністративно-територіальна одиниця" відсутня в Конституції України, проте значення його велике, оскільки він відіграє ключову роль у правовій регламентації питання територіальної організації місцевого самоврядування.

Термін "адміністративно-територіальна одиниця" був введений у юридичну практику Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, де вказано: адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, село, селище.

У межах адміністративно-територіальної одиниці здійснюється місцеве самоврядування, є комунальна власність, місцевий бюджет і виборні органи місцевого самоврядування.

Це визначення сформульовано, виходячи з норм Конституції України. Так, відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Міське самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

О.В. Батанов виділяє у визначенні адміністративно-територіальної одиниці дві складові. По-перше, встановлення вичерпного переліку кваліфікуючих ознак адміністративно-територіальної одиниці: населення відповідної території й обов'язкова наявність муніципальної власності; місцевого бюджету; виборних органів місцевого самоврядування. По-друге, виклад переліку видів територіальних об'єктів, допустимих до конституювання як адміністративно-територіальні одиниці: міське поселення; сільське поселення, декілька поселень, об'єднаних спільною територією; частина поселення [1, с. 76].

Зважаючи на викладене, автором запропоновано таке визначення адміністративно-територіальної одиниці як суб'єкта бюджетного права: це населена територія, передбачена законодавством України, що має виборні органи місцевого самоврядування, комунальну власність, необхідний обсяг юридичних прав і обов'язків щодо місцевого бюджету й здатна брати участь в особі відповідних органів місцевого самоврядування у відносинах з утворення, розподілу та використання коштів місцевого бюджету. Це визначення акцентує увагу на "територіальному аспекті", виходячи з того, що в ньому не конкретизовано види адміністративно-територіальних одиниць, оскільки, як уже було зазначено, законодавством не встановлений їх закритий перелік, а також на "бюджетно-правовому", дозволяючи

визначити статус адміністративно-територіальної одиниці саме як суб'єкта бюджетного права.

Слід погодитися з М.В. Карасьовою, яка, говорячи про муніципальне утворення як суб'єкт фінансового права (стосовно відносин у сфері формування й виконання місцевого бюджету – суб'єкт бюджетного права), має на увазі населення тієї території, на якій здійснюється місцеве самоврядування. М.В. Карасьова обґрунтовує це тим, що муніципальне утворення – це населення певної території (міста, села, декількох поселень, іншої території), в межах якої здійснюється місцеве самоврядування, яке виступає у бюджетних відносинах в особі представницьких і відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування [3, с. 54].

На думку Ю.А. Крохіної, відмінності у сферах суспільних відносин, охоплених фінансовою діяльністю; суб'єктах, що здійснюють фінансову діяльність; територіальних рівнях; формах; функціях дають змогу класифікувати цю правову категорію за декількома підставами. Так, залежно від сфер суспільних відносин, що регулюються фінансовим правом, можна виділити: бюджетну діяльність держави й органів місцевого самоврядування; податкову діяльність держави й органів місцевого самоврядування; кредитну діяльність держави й органів місцевого самоврядування; фінансову діяльність державних і муніципальних підприємств; державну діяльність у сфері обов'язкового страхування; державну й муніципальну діяльність у сфері позабюджетних фондів. Будучи різновидом фінансової діяльності, кожен з її видів має всі сутнісні характеристики першої й водночас специфічні особливості, що виявляються в колі суб'єктів (учасників) і їх фінансовій компетенції (правах), об'єкті дії, дії в часі, наявності певної мети [4, с. 64].

Ю.О. Крохіна зазначає, що залежно від територіального рівня, на якому здійснюється акумуляція, розподіл і використання фінансів, існує фінансова діяльність держави та фінансова діяльність місцевих органів державної влади. Фінансова діяльність місцевого органу державної влади – це здійснення ним функцій з планомірної акумуляції, розподілу та використання фондів грошових коштів (фінансових ресурсів) регіону з метою реалізації його завдань і функцій. Фінансова діяльність регіону здійснюється на основі тих самих принципів, методів і форм, що й фінансова діяльність держави загалом, проте їй властиві власні основоположні характерні ознаки: фінансова діяльність регіону виражає його державну самостійність; у процесі фінансової діяльності здійснюються функції акумуляції, розподілу й використання грошових коштів з метою забезпечення публічних інтересів відповідного регіону; функції фінансової діяльності

регіону здійснюються спеціально створюваними органами за дорученням відповідного регіону і від його імені, а також іншими органами, яким місцевий орган державної влади передає частину своїх повноважень у сфері фінансової діяльності [4, с. 64].

При характеристиці статусу адміністративно-територіальної одиниці слід також мати на увазі, що питання організації влади в державі нерозривно пов'язані з його територіальним устроєм, бо функціонування місцевих органів влади здійснюється в межах територіальних одиниць, на які поділяється територія держави. Такий поділ території держави називають адміністративно-територіальним: він є невід'ємною частиною державного устрою.

У радянський період розвитку української державності адміністративно-територіальними одиницями були області, райони, міста, міські райони, селища, території сільських рад. Питання адміністративно-територіального поділу УРСР належали до компетенції органів державної влади СРСР.

На сьогодні місцеве самоврядування – це специфічний рівень влади, особлива форма її здійснення, яка передбачає інші принципи організації та взаємодії органів місцевого самоврядування, ніж ті, що характеризують побудову системи державного управління. Водночас органи місцевого самоврядування діють у межах певних територіальних одиниць, що становлять територіальні основи місцевого самоврядування.

Необхідно зазначити, що процес реформування міжбюджетних відносин стримується відсутністю чіткого законодавчого визначення статусу адміністративно-територіальних одиниць як суб'єктів бюджетного права. Видається, що в теоретичному плані істотною є подальша розробка поняття суб'єкта адміністративно-територіальної одиниці його соціальних ознак, внутрішніх зв'язків, меж, статусу.

У сучасних умовах правовому регулюванню діяльності органів місцевого самоврядування надається велике значення. Така увага пояснюється тією роллю, яку відіграють адміністративно-територіальні одиниці в сучасній дійсності.

Конституція Україна закріпила значення місцевого самоврядування, що посилюється, у сучасних умовах функціонування держави. Органи місцевого самоврядування вирішують на своїй території всі питання місцевого значення, самостійно управляють комунальною власністю, формують, затверджують і виконують місцевий бюджет, встановлюють місцеві податки і збори, здійснюють охорону громадського порядку, а також вирішують інші питання місцевого значення. Повноваження адміністративно-територіальної одиниці поширюються на всю її територію, яка включає землі міських, сільських населених пунктів, прилеглі до них землі загального користування, рекреаційні зони,

землі, необхідні для розвитку населених пунктів, та інші землі в межах адміністративно-територіальної одиниці незалежно від форм власності й цільового призначення.

Загально визначенням вважається, що основою успішного розвитку та функціонування адміністративно-територіальних одиниць є законодавче закріплення за цими утвореннями власних матеріально-фінансових ресурсів, грошових фондів. Необхідно зазначити, що право на місцевий бюджет належить саме адміністративно-територіальній одиниці, а не органам місцевого самоврядування. Це виражає принцип народовладдя, закріплений у Конституції України. Нині провідною виявляється роль місцевих фінансів, оскільки формування й використання місцевих бюджетів як складової місцевих фінансів безпосередньо пов'язано з вирішенням основних завдань соціально-економічних перетворень. Питання про обсяг, джерела формування фінансових ресурсів, вибір ефективних напрямів їх використання набуло первинного значення, оскільки від вирішення цих питань, насамперед, залежить фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування з комплексного розвитку території адміністративно-територіальної одиниці.

Фінансові ресурси адміністративно-територіальних одиниць – це грошові кошти, що перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування й використовуються на задоволення соціально-економічних потреб адміністративно-територіальних одиниць [5, с. 164].

Місцеві фінанси можна визначити як сукупність грошових коштів, що сформовані й використовуються для вирішення питань місцевого значення. Вони включають кошти місцевого бюджету, муніципальні цінні папери, що належать органам місцевого самоврядування, та інші фінансові кошти.

Говорячи про склад фінансових ресурсів, не можна не відзначити відсутність одноманітності їх визначення різними законодавчими актами. Зокрема, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР до складу фінансових ресурсів включає кошти місцевого бюджету, муніципальні цінні папери, що належать органам місцевого самоврядування, а також інші фінансові кошти [2].

З таким визначенням складу фінансових ресурсів погодитися не можна. Річ у тому, що до складу фінансових ресурсів неправомірно включати цінні папери, оскільки фінансові ресурси адміністративно-територіальних одиниць завжди виступають у грошовій формі. Цінні папери належать органу місцевого самоврядування, це швидше різновид майнових прав, ніж частини фінансових ресурсів. Ними можуть бути, наприклад, цінні папери, що закріплюють право їх власника (у цьому випадку органу місцевого самоврядування) на отримання частини прибутку акціонерного товариства

у вигляді дивідендів, які надходять до місцевого бюджету.

Термін "фінансові ресурси" широко використовують у статутах адміністративно-територіальних одиниць при визначенні складу та структури грошових коштів, які має в розпорядженні орган місцевого самоврядування.

А.О. Монаєнко стверджує, що головним завданням органів місцевого самоврядування нині стає мобілізація достатнього обсягу фінансових ресурсів і їх раціональне використання, насамперед для розвитку виробничої й соціальної інфраструктури. Для цього необхідно розширити матеріальні та фінансові можливості органів місцевого самоврядування й реалізувати їх повноваження в здійсненні соціального та економічного розвитку території адміністративно-територіальної одиниці, а також забезпечити ефективний розподіл і використання фінансових ресурсів [5, с. 165].

Важливість чіткого визначення місця місцевих бюджетів у бюджетній системі України, джерел їх формування зумовлена, передусім, тим, що органи місцевого самоврядування мають фактичну владу лише за наявності фінансових коштів, якими вони можуть самостійно розпоряджатися. Органи влади й самоврядування за допомогою бюджету здійснюють фінансове планування та координацію діяльності господарюючих суб'єктів.

Місцеві бюджети безпосередньо пов'язані з рухом і розподілом тієї частини створеного в матеріальному виробництві національного доходу, яка, будучи виражена в грошовій формі, спрямовується по каналах бюджетів на задоволення соціально-культурних і комунально-побутових потреб людини.

Середня освіта, охорона здоров'я, культура, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство – це неповний перелік фінансованих галузей з місцевих бюджетів.

Висновки. Наявність у кожній адміністративно-територіальної одиниці місцевого бюджету зміцнює її економічну самостійність, активізує господарську діяльність, дає змогу розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, виявляти й використовувати резерви фінансових ресурсів.

Без матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування не може функціонувати як незалежна система, що самоуправляється. Успішний розвиток місцевих органів влади й загалом усієї системи місцевого самоврядування нерозривно пов'язаний зі зміцненням її фінансової основи, що складається із сукупності фінансових ресурсів, спрямованих на утримання й розвиток місцевого господарства. Це теоретичне положення, підтримуване представниками науки фінансового права, а також інших галузей права, ґрунтується на нормах, закріплених як в українському, так і в міжнародному законо-

давстві. Можна виділити такі основні вимоги до формування бюджетних коштів: достатність фінансових ресурсів і стабільність джерел доходів.

Суть вимоги достатності зафіксована в Європейській хартії місцевого самоврядування, в якій встановлено, що фінансові ресурси місцевих громад мають бути співмірні повноваженням, передбаченим Конституцією або законом. Під поняттям "достатність" слід мати на увазі, що фінансово-економічна основа місцевого самоврядування має бути достатньою для реалізації повноважень місцевих представницьких і виконавчих органів влади. Забезпечення цієї вимоги не може бути здійснене тільки шляхом прийняття правових норм, потрібні й організаційні заходи з їх реалізації на державному та місцевому рівні. Рівень достатності визначається також практикою діяльності органів місцевого самоврядування. Принцип стабільності означає правове закріплення джерел доходів органів місцевого самоврядування. Тим самим стабільною визнається така фінансово-економічна

база місцевого самоврядування, об'єкти й джерела якої закріплені законодавчо відповідно до їх відносної стабільності як форми врегулювання суспільних відносин.

Список використаної літератури

1. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / О.В. Батанов, за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Ін Юре, 2003. – 512 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Карасева М.В. Финансовое право / М.В. Карасева, Ю.А. Крохина ; под ред. д. ю. н., проф. М.В. Карасевой. – М. : НОРМА, 2002. – 380 с.
4. Крохина Ю.А. Финансовое право России : учебник для вузов / Ю.А. Крохина. – М. : Норма, 2004. – 704 с.
5. Монаєнко А.О. Фінансова діяльність держави як категорія фінансового права / А.О. Монаєнко // Право України. – 2010. – № 9. – С. 162–171.

Стаття надійшла до редакції 19.02.2014.

Наголюк О.Е. Административно-территориальные единицы в системе субъектов бюджетного права

В статье исследуется понятие административно-территориальной единицы; обосновывается, что она является субъектом бюджетного права и бюджетная деятельность административно-территориальной единицы осуществляется через органы местного самоуправления; дается авторское определение понятия административно-территориальной единицы.

Ключевые слова: бюджетное право, бюджетная деятельность, субъекты бюджетного права, бюджетные правоотношения, денежные фонды, финансовые ресурсы, бюджетная система.

Nagolyuk O. Administrative-Territorial Units in the System Subjects of Budget Law

The author considers in the article the concept of administrative-territorial unit, it will be that it is a budgetary legal subject, grounded, that budgetary activity of administrative-territorial unit comes true through the organs of local self-government, authorial determination of concept of administrative-territorial unit has been given.

At description of status of administrative-territorial unit it follows also to bear in a mind, that the questions of organization of power in the state are indissolubly related to his territorial mode, because functioning of local authorities comes true within the limits of territorial units into that territory of the state has been divided. Such division of territory of the state is named an administrative-territorial division: it comes forward as inalienable part of the political system.

Constitution Ukraine fastened the value of local self-government that increases, in modern operating of the state conditions. The organs of local self-government decide all issues of local value on the territory, independently manage community property, form, assert and execute a local budget, community charges and collections set, carry out public law enforcement, and also decide other issues of local value. Plenary powers of administrative-territorial unit spread to all her territory, that includes earth of municipal, rural settlements, adherent to them earth of the general use, recreational zones, earth is needed for development of settlements, and other earth within the limits of administrative-territorial unit regardless of patterns of ownership and having a special purpose setting.

The financial resources of administrative-territorial units it monetary resources that are at disposal of organs of local self-government and used on satisfaction of socio-economic necessities of administrative-territorial units

Local finances can be defined as totality of monetary resources that is formed and used for the decision of questions of local value. They include money of local budget, municipal securities that belong to the organs of local self-government and other financial means.

Key words: budgetary law, budgetary activity, budgetary legal subjects, budgetary legal relationships, money funds, financial resources, budgetary system.