



АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

О. А. Музика-Стефанчук*

ПУБЛІЧНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ФІНАНСОВОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Формування фінансової бази місцевого самоврядування — це одна із найважливіших сфер діяльності таких суб'єктів публічної влади, як органів місцевого самоврядування, що нерозривно пов'язана з економічною діяльністю.

На сьогодні в Україні відсутні комплексні наукові дослідження фінансово-правової основи місцевого самоврядування в нашій країні та у зарубіжних державах. Хоча часткове висвітлення вказаного питання є у сучасних вітчизняних роботах, які присвячені конституційному та муніципальному праву зарубіжних країн, місцевим фінансам¹. Фінансово-правова література залишається вкрай обмеженою. Це, у свою чергу, обумовлює актуальність даної статті, де розглядаються поняття і проблеми фінансової, фінансово-економічної, фінансово-правової основи місцевого самоврядування, місцевих фінансів з огляду на вітчизняний і зарубіжний досвід правового регулювання.

Опанування питаннями формування фінансової основи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, забезпечення її належним правовим регулюванням є актуальним для України, особливо у світлі децентралізації влади. В нашій державі протягом останніх десяти років особливо ретельно досліджуються проблеми децентралізації влади, ґрунтовно вивчається зарубіжний досвід у цій сфері. У жовтні 2005 р. відбулись парламентські слухання “Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування”. Визначено, що діяльності органів місцевого самоврядування бракує ефективності, що значною мірою обумовлено низькими обсягами бюджетного фінансування, недосконалістю механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальної громади, недостатньою податковою базою та штучно обмеженою територіальною основою². Подібні проблеми не є такими, що характерні лише для України. З другої половини 80-х — початку 90-х років ХХ ст. чимало країн, перш за все, Європи (наприклад, Росія, Польща,

© Музика-Стефанчук О. А., 2008

* доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук, доцент

¹ Див., напр.: Близнюк О. С., Губерська Н. Л., Музика О. А., Усенко Р. А. Місцеві фінанси в Україні: Правове регулювання: Навчальний посібник. — К.: Дакор, КНТ, 2007. — 316 с.; Губерська Н. Л., Близнюк О. С., Музика О. А., Усенко Р. А. Правове регулювання муніципальних фінансів в Україні: Курс лекцій. — К.: Академія муніципального управління, 2006. — 245 с.; Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.; За ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. — К.: Атіка, 2007. — 864 с.; Муніципальне право зарубіжних країн: Навч. посіб. / М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. М. Камло, О. А. Музика. — К.: Знання України, 2006. — Ч. 2. — 120 с.; Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування: Навч. посіб. / М. Пітцик, Е. С. Мальто, В. Кравченко, Б. Фонштейн, В. Черніков та ін. / За ред. В. В. Кравченка. — К., 2000. — 120 с.; Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. / За ред. В. Ф. Погорілка О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком-Інтер, 2001. — 352 с.

² З цього проводу див.: Рекомендації парламентських слухань “Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування”, схвалені постановою Верховної Ради України від 15.12.2005 р., № 3227-IV // ВВР. — 2006. — № 16. — Ст. 144.



Чехія, Словаччина, Швеція, країни Прибалтики) відчули подібні проблеми. З метою їх подолання запроваджувалися реформи у податковій, бюджетній і банківській сфері. На наше переконання, певне розв'язання вітчизняних фінансово-правових проблем можливе за умови використання досвіду зарубіжних країн.

Взагалі, фінансово-економічна основа місцевого самоврядування може розглядатися, зокрема, як:

- конституційна гарантія місцевого самоврядування;
- інститут конституційного права;
- інститут муніципального права.

Фінансово-економічна основа місцевого самоврядування також регулюється нормами фінансового права. Складовою фінансово-економічної основи є, зрозуміло, фінансова основа, яка врегульовується правовими нормами і набуває вже статусу фінансово-правової основи. У світлі конституційних та адміністративно-правових реформ питання нашого дослідження в Україні та зарубіжних країнах набуває все більшої актуальності.

Відповідно до ст. 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і 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 рад³. При цьому, територіальні громади сіл, селищ і міст мають право об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування⁴. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Як правовий інститут *фінансово-економічна основа місцевого самоврядування* — це сукупність правових норм, що регулюють певне коло суспільних відносин, які пов'язані із формуванням і використанням об'єктів комунальної (муніципальної) власності, місцевих бюджетів й інших місцевих фінансів у інтересах населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Фінансово-економічну основу місцевого самоврядування складають:

1. муніципальна власність (Великобританія, США, Російська Федерація) чи комунальна власність (Франція, Німеччина, Україна);
2. доходи місцевих бюджетів;
3. інші фінансові ресурси органів місцевого самоврядування⁵ (інші місцеві фінанси);

³ Під поняттям "організація управління районами в містах", що міститься, зокрема, в ч. 1 ст. 142 і деяких інших статтях Конституції України, слід розуміти повноваження міських рад як органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом приймати рішення щодо: матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи не утворення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу і меж повноважень районних рад; адміністративно-територіального устрою та з інших питань у межах і порядку, визначених Конституцією та законами України (див.: Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2001 від 13.07.2001 р. у справі № 1-39/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій)).

⁴ Це конституційне положення враховано у ч. 1 ст. 62 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. Так, держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому законом про державний бюджет.

⁵ Цікавим видається формулювання "інші фінансові ресурси органів місцевого самоврядування". В Російській Федерації (як і в Україні), невизначеним залишається питання позабюджетних фондів органів місцевого самоврядування. Так, відповідно до Закону РФ від 15 квітня 1993 р. "Про основи бюджетних прав і прав щодо формування та використання позабюджетних фондів урядових та виконавчих органів державної влади в складі Російської Федерації, автономної області, автономних округів, країв, областей, міст Москви та Санкт-Петербургу, органів місцевого самоврядування" дозволялося і регламентувалося створення та формування таких фондів. Прийнятий у 1998 р. Бюджетний кодекс РФ виключив зі складу бюджетної системи позабюджетні фонди органів місцевого самоврядування, при цьому відсутня пряма заборона на їх створення, але саме їх створення можуть вже відносити до бюджетних правопоршень. Не зрозуміло також, що робити із створеними до набрання чинності Бюджетним кодексом РФ фондами, але не ліквідованими. Так сама ситуація спостерігається і в Україні. Про це див., напр.: Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов,



4. майно, яке перебуває в державній власності та передане в управління органам місцевого самоврядування, а також, відповідно до законодавства, інша власність, яка слугує задоволенню місцевих потреб населення.

Під *матеріальною (економічною) основою органів місцевого самоврядування* можна розуміти різноманітні майнові та немайнові права, зокрема на землю, природні ресурси, будівлі, виробничі об'єкти, транспортні засоби та інші самохідні механізми, оргтехніку тощо, які призначені для задоволення місцевого публічного інтересу⁶. Згідно зі ст. 49 Закону Російської Федерації "Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації" від 6 жовтня 2003 р. (схвалений Радою Федерації 24 вересня 2003 р.), який набрав чинності 1 січня 2006 р., економічну основу місцевого самоврядування складає майно, що знаходиться у муніципальній власності, кошти місцевих бюджетів, а також майнові права муніципальних утворень.

Фінансову основу органів місцевого самоврядування складають кошти бюджетів, включаючи кошти цільових бюджетних фондів, спеціальні кошти (фонди) бюджетних установ, фінанси підприємств, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади, тощо⁷. Тобто фінансову основу місцевого самоврядування складає та частина публічних фінансів⁸, що призначена для місцевих потреб.

Розглянувши економічну та фінансову основу місцевого самоврядування, визначимо фінансово-правову основу місцевого самоврядування. Отже, *фінансово-правова основа місцевого самоврядування* — це сукупність відносин у галузі бюджету і податків, яка врегульовується нормами конституційного та фінансового права з метою створення механізму формування та витрачання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення виконання завдань і функцій органів місцевого самоврядування, а також вирішення питань місцевого значення.

Слід зазначити, що доволі часто фінансову (або ж фінансово-правову) основу місцевого самоврядування розуміють виключно як інститут муніципального права, що відносини у сфері місцевих фінансів регулюються нормами такої комплексної галузі права, як муніципальне право. Проте існує певна полеміка щодо виділення в окрему галузь публічного права так званого комунального (муніципального) права, яке регулює суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування та інші тісно пов'язані з ними суспільні відносини, тобто такі, що виникають у процесі організації та діяльності органів місцевого самоврядування.

Фінансова діяльність органів місцевого самоврядування без сумніву є прямим вираженням саме публічного інтересу, а з цього випливає, що грошові фонди органів місцевого самоврядування (місцеві фінанси) і відносини з приводу цих фондів є також публічними. Отже, правове регулювання фінансової діяльності органів місцевого

О. В. Батанов та ін.; За ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. — К.: Атіка, 2007. — С. 226-228; *Музыка О. А.* Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством. — К.: Атіка, 2004. — С. 274-303; *Музыка О.* Местные валютные фонды денежных средств (проблемы украинского законодательства) // Развитие и перспективы национальной правовой системы в контексте европейских интеграционных процессов: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 16-17 июня 2005 г. Минск / Редкол.: Г. А. Василевич (отв. ред.) и др. — Мн.: Изд. центр БГУ, 2005. — С. 241-244; *Музыка О.* Правовой статус місцевих валютних фондів // Юридичний вісник України. Інформаційно-правовий банк. — 2004. — № 42 (488). — С. 31-32; *Музыка О.* Бюджет і позабюджетні фонди // Юридичний вісник України. — 2004. — № 38 (482). — С. 10.; Про співвідношення поняття "фінансові ресурси органів місцевого самоврядування" з деякими суміжними фінансово-правовими категоріями див.: *Музыка О. А.* Неподаткові доходи місцевих бюджетів України (фінансово-правове дослідження): Монографія. — К.: Атіка, 2006. — С. 27.

⁶ У теорії фінансового права нині доволі часто можна зустріти категорію "публічність" і "публічний інтерес". Критерієм розмежування публічного і приватного у праві, як слушно зазначає А. Нечай, виступає саме інтерес: для публічного права переважне значення мають державні інтереси, правовий статус її органів, посадових осіб, а також регулювання відносин, що відрізняються яскраво вираженим суспільним характером; для приватного права основним є інтереси окремих осіб (*Нечай А. А.* Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних витратків: Монографія. — Чернівці: Рута, 2004. — С. 29). **Публічний інтерес**, на думку Н. Ю. Пришви, — це концентрований вираз загально соціальних потреб і устремлень; це визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого є умовою та гарантією її існування і розвитку (*Пришва Н. Ю.* Правове регулювання публічних доходів // Вісник Київського національного університету. Юридичні науки. — 2005. — Вип. 63-64. — С. 71).

⁷ *Музыка О. А.* Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством. — К.: Атіка, 2004. — С. 43.

⁸ На думку А. А. Нечай "публічні фінанси — це суспільні відносини, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, органів місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів" (*Нечай А. А.* Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних витратків: Монографія. — Чернівці: Рута, 2004. — С. 61).



самоврядування, як слушно зазначає А. А. Нечай, становлять предмет галузі публічного, а не приватного права⁹. Автор цитованої статті порушує питання про появу нового “муніципального фінансового права” і наводить аргументи не на користь нової галузі права. Так, суттю і метою фінансової діяльності органів місцевого самоврядування є формування його публічних фондів і проведення необхідних витрат для виконання функцій місцевого самоврядування, а саме — задоволення територіального (публічного) інтересу. Предмет і метод регулювання цих відносин має всі ті характерні риси, що й у фінансовому праві, таким чином, місцеві фінанси, поряд з державними, мають складати предмет правового регулювання саме фінансового права.

Значна кількість норм комунального (муніципального) права, що регулюють на місцевому рівні майнові, фінансові, земельні та інші відносини, як зазначає В. І. Фадеев, є одночасно нормами цивільного, фінансового, земельного та інших галузей права¹⁰. Звідси випливає, що ця нова “галузь” права є публічно-приватною і для свого існування просто запозичує норми інших галузей права, не маючи власних. Це означає, що норми комунального (муніципального) права не в змозі навіть частково самостійно врегулювати певні відносини, які складали б предмет зазначеної галузі. Тобто, за ознакою правового регулювання місцеві фінанси та фінансову основу місцевого самоврядування не можна, на нашу думку, віднести до комунального (муніципального) права.

Отже, узагальнюючи викладене, маємо достатньо підстав стверджувати про нерозривний зв’язок державних і місцевих публічних фінансів у площині предмета саме фінансового права, а не муніципального права.

Коли йдеться про фінансово-правову основу місцевого самоврядування, то, у першу чергу, згадуються місцеві фінанси. Що ж являють собою місцеві фінанси? Одразу зауважимо, що українське законодавство не містить визначення цього поняття. Проте, наприклад, у Республіці Молдова є спеціальний закон, який присвячений саме цьому питанню — Закон “Про місцеві публічні фінанси” від 16 жовтня 2003 р.¹¹ (з подальшими змінами). Відповідно до ст. 2 цього Закону місцеві публічні фінанси є складовою системи національних публічних фінансів і включають:

- 1) бюджети районів, які складаються із:
 - районного бюджету, який є сукупністю доходів і видатків, необхідних для виконання функцій, віднесених відповідно до законодавства до компетенції району, і додаткових функцій, делегованих йому Урядом;
 - місцевих бюджетів — бюджетів сіл (комун), міст (муніципалітетів), що входять до складу району;
- 2) бюджет автономного територіального утворення із спеціальним правовим статусом, який складається із:
 - центрального бюджету автономного територіального утворення із спеціальним правовим статусом, який є сукупністю доходів і видатків, необхідних для виконання функцій, віднесених згідно із законодавством до компетенції автономного територіального утворення із спеціальним правовим статусом, і додаткових функцій, делегованих йому Урядом;
 - місцевих бюджетів — бюджетів сіл (комун), міст (муніципалітетів), що входять до складу району автономного територіального утворення із спеціальним правовим статусом
- 3) бюджет муніципалітету Бельць, який складається із:
 - муніципального бюджету, який є сукупністю доходів і видатків, необхідних для виконання функцій, віднесених відповідно до законодавства до компетенції муніципалітету Бельць, і додаткових функцій, делегованих йому Урядом;
 - місцевих бюджетів — бюджетів сіл (комун), міст (муніципалітетів), що входять до складу муніципалітету Бельць;
- 4) бюджет муніципалітету Кишинева, який складається із:
 - муніципального бюджету, який є сукупністю доходів і видатків, необхідних для виконання функцій, віднесених відповідно до законодавства до компетенції муніципалітету Кишинева, і додаткових функцій, делегованих йому Урядом;

⁹ Нечай А. Фінансова діяльність держави та фінансове право в сучасний період: їх поняття // Право України. — 2000. — № 1. — С. 57.

¹⁰ Кутафін О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2000. — С. 12. Див. також: Муниципальное право Украины: Підручник / В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком-Інтер, 2001. — С. 7.

¹¹ Официальный монитор Республики Молдова. — 2003. — № 248-253. — Ст. 996.



місцевих бюджетів — бюджетів сіл (комун), міст (муніципалітетів), що входять до складу муніципалітету Кишинєва.

При цьому бюджет кожної адміністративно-територіальної одиниці включає бюджети публічних установ, які повністю або частково фінансуються за рахунок відповідного бюджету.

Як бачимо, у контексті даного Закону місцеві фінанси ототожнюються із місцевими бюджетами¹². На нашу думку, все ж таки не слід розглядати місцеві фінанси у такому обмеженому вигляді, адже у такому випадку не зрозуміло, куди слід відносити позабюджетні та валютні фонди коштів органів місцевого самоврядування (у разі їх створення), а також будь-які інші кошти, які утворюються поза бюджетом і не включаються до нього.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону Російської Федерації від 25 вересня 1997 р. (з подальшими змінами та доповненнями) “Про фінансові основи місцевого самоврядування в Російській Федерації”¹³ місцеві фінанси включають:

- 1) кошти місцевого бюджету;
- 2) державні та муніципальні цінні папери, що належать органам місцевого самоврядування;
- 3) інші фінансові кошти.

При цьому визначення місцевих фінансів у Законі не міститься.

Достатньо аргументоване визначення поняття “місцеві фінанси” у контексті предмета фінансового права, на нашу думку, наводить О. Б. Заверуха у своєму дисертаційному дослідженні. Так, місцеві фінанси він визначає як 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 і використання фондів грошових засобів органів місцевого самоврядування з метою задоволення публічного інтересу територіальної громади та виконання органами місцевого самоврядування державних функцій у процесі реалізації власних і делегованих державою повноважень¹⁴.

При загальному позитивному сприйнятті цього визначення, зазначимо недолік, який видається нам суттєвим. Так, О. Б. Заверуха пише, що місцеві фінанси як сукупність відносин виникають з метою задоволення публічного інтересу територіальної громади. Тобто місцеві фінанси стосуються лише територіальної громади. Проте є особи, наприклад не громадяни України, які проживають на певній території, користуються деякими місцевими послугами (постійно або тимчасово), сплачують місцеві податки і збори, але при цьому вони не є членами територіальної громади. Отже, на нашу думку, місцеві фінанси існують з метою задоволення місцевого публічного інтересу і не лише територіальної громади.

Звичайно, наявність законодавчого визначення і закріплення фінансової та економічної основи місцевого самоврядування і місцевих фінансів є важливим показником розвитку місцевого самоврядування в державі. Проте ще й більшим показником є те, як на практиці таке законодавство діє (і чи є воно дієвим взагалі).



¹² До речі, якщо звернутися до фінансової та фінансово-правової літератури кінця XIX — початку XX ст., то можна побачити, що місцеві фінанси розумілися саме як місцеві бюджети. Див., напр.: *Котляревский А. С.* Бюджет и местные финансы. — М.: Экономическая жизнь, 1926. — 145 с.; *Местные финансы СССР / Бригада под ред. Н. Н. Ровинского.* — М.: Госфиниздат, 1936. — 484 с.; *Сиринов М. А.* Местные финансы. — М.-Л.: Государственное издательство, 1926. — 216 с.

¹³ *Собрание законодательства РФ.* — 1997. — 29 сентября. — № 39. — Ст. 4464.

¹⁴ *Заверуха О. Б.* Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. — К., 2001. — С. 5.