

# ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352: 336.1



**Антон МОНАЄНКО,**  
проректор з наукової роботи  
Класичного приватного університету  
м. Запоріжжя, доктор юридичних  
наук, заслужений юрист України

Визнання й гарантування державою місцевого самоврядування передбачає, що держава бере на себе певні зобов'язання зі створення необхідних умов для його розвитку. Відповідно до ч. 3 ст. 142 Конституції України держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує його. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли на підставі рішень органів державної влади, компенсуються державою [1].

Відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Відповідно до ч. 4 ст. 140 Конституції України, органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради [1].

Конституція України закріплює організаційні, матеріальні, фінансові, економічні основи самоврядування.

Так відповідно до ч. 1 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 рад [1].

Місце та роль місцевого самоврядування в розвитку громадянського суспільства зумовили фінансову самостійність органів місцевого самоврядування.

Реалізація фінансової самостійності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення передбачає створення чіткої й ефективної системи законодавства у сфері муніципальних фінансів. Життєдіяльність цієї системи залежить, перш за все, від адекватного закріплення в правових нормах істотних ознак об'єкта правового регулювання — суспільних відносин у сфері фінансової діяльності органів місцевого самоврядування [2, с. 34].

Саме завдяки фінансам забезпечується задоволення відтворювальних потреб, що постійно зростають. Фінанси дають змогу пристосувати пропорції виробництва до потреб споживання. Сутність місцевих фінансів, закономірності їх розвитку, сфера охоплених ними товарно-грошових відносин і роль у процесі суспільного виробни-

Об'єктивна необхідність грошових відносин зумовлює потребу в спеціальній фінансовій діяльності держави й органів місцевого самоврядування.

Фінансова діяльність місцевого самоврядування характеризується тим, що в ході її реалізації організовується і практично здійснюється утворення (акумуляція, мобілізація), розподіл, перерозподіл і використання грошових фондів з метою виконання завдань, передбачених місцевою громадою, і делегованих повноважень держави.

Органи місцевого самоврядування самостійно або за участю держави встановлюють порядок утворення й використання централізованих і децентралізованих грошових фондів. Вони створюються в результаті акумуляції (мобілізації) коштів через систему оподаткування; через муніципальні кредити; в результаті контролю за витрачанням коштів; з добровільних внесків [4, с. 43]. Все це зумовило необхідність розвитку фінансової діяльності місцевого самоврядування, пов'язаної з акумуляцією, використанням і розподілом грошових фондів.

Розподіл валового внутрішнього продукту визначається програмами розвитку відповідної території і здійснюється на їх основі. Отже, розподіляється валовий внутрішній продукт не фінансами. Проте розподіл валового внутрішнього продукту неможливий без фінансів, оскільки вони опосередковують цей



**Сутність місцевих фінансів, закономірності їх розвитку, сфера охоплених ними товарно-грошових відносин і роль у процесі суспільного виробництва визначаються економічним ладом суспільства, природою та функціями місцевого самоврядування.**

цтва визначаються економічним ладом суспільства, природою та функціями місцевого самоврядування [3, с. 54].

Отже, комплексне дослідження всіх сторін фінансових правовідносин на муніципальному рівні, а також особливостей правового регулювання відносин у цій сфері має, поза сумнівом, важливе теоретичне та практичне значення.

процес, що зумовлює розвиток, розподіл і використання відповідних фондів грошових коштів [5, с. 29].

Крім того, існує й інший погляд на зміст фінансової діяльності, згідно з яким вона обмежується тільки функціями утворення й розподілу грошових фондів, виключаючи їх використання. На наш погляд, виключення з фінансової діяльності функції використання є



невдалими з таких причин: у процесі руху (розподілу) з виробництва в споживання валового внутрішнього продукту він розпадається на окремі частини. Як відомо, при товарному виробництві цей розподіл не може відбуватися безпосередньо в натуральній формі — він опосередковується грошовим рухом, саме тому розподіл валового внутрішнього продукту по окремих частинах здійснюється як розподіл його вартості, або як розподіл і використання централізованих та децентралізованих грошових фондів. Саме використання фінансових ресурсів для виконання завдань місцевого самоврядування є метою і змістом фінансової діяльності. А відносини, що виникають під час цієї діяльності, регулюються нормами фінансового та інших галузей права. Таким чином, ефективне використання фінансових ресурсів є невід'ємною функцією фінансової діяльності.

Об'єктом фінансової діяльності є розподіл або перерозподіл валового внутрішнього продукту. Під час фінансової діяльності органи місцевого самоврядування контролюють як виконання власних повноважень, так і роботу комунальних підприємств, організацій, установ з реалізації поставлених перед ними завдань. Отже, фінансова діяльність місцевого самоврядування має міжгалузевий характер.

У фінансовій діяльності виявляється роль органів місцевого самоврядування не тільки як носія влади, а і як власника, господарюючого суб'єкта. Слід зазначити, що органи місцевого самоврядування здійснюють фінансову діяльність не ізольовано від держави. Сфера фінансової діяльності належить до компетенції як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування. Крім того, існує галузь спільної компетенції у сфері фінансової діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [5, с. 23].

В умовах ринкової економіки органи місцевого самоврядування фінансують тільки цільові місцеві програми. Виконуючи цей обов'язок, вони забезпечують дотримання публічних інтересів територіальної громади в цілому. Муніципальні потреби забезпечуються за рахунок бюджетних коштів і позабюджетних джерел, що залучаються для вирішення цих завдань.

Крім прямого фінансування, з метою економічного розвитку органи місцевого самоврядування можуть використовувати непряме фінансування у вигляді податкових пільг при сплаті місцевих податків та зборів, валютних коштів,

що залишаються на пільгових умовах у розпорядженні підприємства тощо. Конкретні види, розміри й порядок надання фінансових пільг встановлюються органами місцевого самоврядування під час затвердження конкретної цільової програми. Фінансування має застосовуватися для підтримки тих підприємств, установ, організацій, які забезпечують життєдіяльність місцевого

культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації



**Непряме фінансування у вигляді податкових пільг при сплаті місцевих податків та зборів, валютних коштів, що залишаються на пільгових умовах у розпорядженні підприємства тощо, має застосовуватися для підтримки тих підприємств, установ, організацій, які забезпечують життєдіяльність місцевого самоврядування та задоволення публічних інтересів територіальної громади, але не можуть діяти без зовнішнього припливу фінансових ресурсів.**

самоврядування та задоволення публічних інтересів територіальної громади, але не можуть діяти без зовнішнього припливу фінансових ресурсів.

Через місцеві бюджети, що приймаються рішеннями органів місцевого самоврядування, здійснюється опосередковане фінансування державою важливих заходів і програм. Місцеві грошові фонди розподіляються також методом кредитування. Воно, як і фінансування, забезпечує фінансові потреби розширеного виробництва, але відрізняється від останнього поворотністю, терміновістю та відплатністю.

Реалізація фінансової діяльності органів місцевого самоврядування передбачає створення чіткої системи нормативно-правових актів у сфері діяльності органів місцевого самоврядування. Ефективність цієї системи залежить, перш за все, від адекватного закріплення в правових нормах істотних ознак об'єкта правового регулювання — суспільних відносин у сфері фінансової діяльності місцевого самоврядування.

Система правового регулювання фінансової діяльності органів місцевого самоврядування містить Закони України, підзаконні нормативно-правові акти, нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування. Найважливіші повноваження органів місцевого самоврядування, що стосуються вирішення питань місцевого значення, містяться в ч. 1 ст. 143 Конституції України: «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та

і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» [1].

Відповідно до ч. 2 ст. 143 Конституції України, обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів і контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні 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 контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції [1].

Слід зазначити, що органи місцевого самоврядування, як і органи державної влади, підтримують публічний фінансовий інтерес у державі, наприклад, наділені в законодавчому порядку правом стягнення місцевих податків та зборів у місцевий бюджет. Так відповідно до ч. 3 ст. 12 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI (зі змінами та доповненнями) сільські, селищні, міські ради в межах своїх повноважень приймають рішення про встановлення місцевих податків та зборів.

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 видатки органів місцевого самоврядування у зв'язку з розвитком соціальної інфраструктури, приборанням і благоустроєм території.

На сьогодні головною тенденцією розвитку правової основи фінансової діяльності є децентралізація, інтенсивний розвиток нормотворчості органів місцевого самоврядування. Вони є самостійними суб'єктами нормотворчості у сфері місцевих фінансів (тільки на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання, як затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом).

У 2001 р. в правовому регулюванні фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування в Україні з'явився єдиний кодифікований акт — Бюджетний кодекс України, у 2010 році він був прийнятий у новій редакції. Кодекс визначив структуру бюджетного законодавства, яка містить, зокрема, нормативно-правові акти представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування; заходи впливу за порушення бюджетного законодавства.

На жаль, необхідного рівня власних доходів у місцевих бюджетах Кодекс не гарантує; відсутнє законодавче закріплення повноважень органів місцевого самоврядування з формування власних доходів відповідних бюджетів. На наш погляд, без вирішення цих проблем реалізація положень Бюджетного кодексу України є практично неможливою.

Важливу роль у правовому регулюванні фінансової діяльності органів місцевого самоврядування відіграє Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». У ньому закріплено основні положення, що забезпечують реалізацію конституційних прав місцевого самоврядування в частині самостійної фінансової діяльності. Так відповідно до ч. 1 ст. 26 цього Закону до виняткової компетенції сільських, селищних, міських рад належить затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом; утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди; прийняття рішень щодо випуску місцевих позик; прийняття рішень щодо отримання позик з інших місце-

вих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах; встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності, відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету.

Крім того, відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції України, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності [1].

Таким чином, Конституція України та інші Закони України встановлюють основні положення фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, що забезпечує єдність і взаємну узгодженість, спільність принципів у сфері мобілізації, розподілу й використання грошових фондів.

Для реалізації основ фінансової діяльності органів місцевого самоврядування необхідний пакет нормативно-правових актів. Без реалізації дієвої фінансової політики держави щодо місцевих бюджетів не може бути ніяких гарантій самого існування місцевого самоврядування, і тим більше реальної основи для розмежування повноважень держави й місцевого самоврядування.

Тому, на нашу думку, доцільно прийняти Закон України «Про фінансові основи місцевого самоврядування в Україні». Це сприятиме збільшенню частки власних доходів місцевих бюджетів, а також вирівнюванню доходів органів місцевого самоврядування. На наш погляд, цей закон слід розглядати як перехідну модель до більш досконалих бюджетних прав і міжбюджетних відносин, безперечною заслугою цього нормативно-правового акта може бути законодавче закріплення важливих положень, спрямованих на підвищення самостійності місцевих бюджетів, збільшення їх доходної бази та створення гарантій дотримання бюджетних прав органів місцевого самоврядування. Узнявши цей закон за основу, органи місцевого самоврядування можуть конкретизувати його для відповідної території.

Закони України мають розмежовувати компетенцію місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері здійснення їх фінансової діяльності, встановити принципи формування місцевих бюджетів і гарантії їх самостійності, характер міжбюджетних відносин та відносин між державною й комунальною власністю.

Висновок. Органи місцевого самоврядування в результаті своєї діяльності підтримують публічний фінансовий інтерес через затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом; утворення цільових фондів; прийняття рішень щодо випуску місцевих позик; прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах; встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; встановлення нормативів централізації коштів від земельного податку на спеціальних бюджетних рахунках районів міста. Тому органи місцевого самоврядування є суб'єктами фінансової діяльності. У фінансово-правових відносинах органи місцевого самоврядування можуть виступати однією зі сторін, яка буде наділена владними повноваженнями щодо іншої сторони.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96—ВР (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 249.
2. Петрова Г.В. Концепция развития финансового и налогового законодательства / Г.В. Петрова, Т.В. Конохова // Правовая реформа: концепции развития Российского законодательства / под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского, М.Я. Булошников; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М., 1995. — 240 с.
3. Финансовое право России: учебник / Ю.А. Крохина. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2008. — 688 с.
4. Финансовое право: учебник / А.Б. Быля, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева [и др.]; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2009. — 528 с.
5. Финансовое право України: навчальний посібник для студ. вищ. навч. закл. / Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін. — К.: Правова єдність, 2009. — 395 с.