

УДК 347.73

М. Перепелиця, кандидат юридичних наук, доцент, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Особливості правового регулювання деяких фінансових повноважень органів місцевого самоврядування

У фінансово-правовій науці приділяється увага питанню щодо необхідності дослідження територіальної громади як самостійного суб'єкта фінансового права¹. Так, Л. М. Древаль зазначала, що необхідність дослідження муніципальних утворень як самостійних суб'єктів є одним із пріоритетних напрямів теоретичного осмислення у фінансово-правовій науці. Визначення місця муніципальних утворень в умовах реформування фінансового законодавства — одне із важливіших завдань, що викликає невдаваний дослідницький інтерес². Такий інтерес є цілком зрозумілим, тому що саме фінансово «сильна» територіальна громада дозволяє зняти з держави тягар і напругу щоденних турбот про регіони і дати їй можливість зосередитися на головних ключових проблемах усього суспільства. Адже «фінансове оздоровлення» держави в цілому, у всіх сферах громадського життя починається з оздоровлення на місцевому рівні; саме територіальна громада дозволяє створити якісно нову економічну і фінансову основу всієї держави в цілому.

Для з'ясування сутності питання щодо територіальної громади як суб'єкта фінансового права необхідно виходити з того, що безпосередньо її інтереси у фінансових правовідносинах представляють органи місцевого самоврядування, які наділяються для цього відповідними

¹ Див.: Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні / О. В. Батанов. – К. : Ін Юре, 2003. – 511 с.; Батанов О. В. Статут територіальної громади: проблеми теорії і практики. Статут територіальної громади міста Маріуполя / О. В. Батанов. – К. : Ін-т держави і права, 2004. – 191 с.; Жовнірчик Я. Ф. Формування самодостатніх територіальних громад і стратегія їх економічного саморозвитку / Я. Ф. Жовнірчик // Унів. наук. зап. : Часоп. Хмельниц. ун-ту упр. та права. – 2005. – № 1/2. – С. 324–331; Невелєв Б. О. Упорядкування адміністративно-територіального устрою та вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні / Б. О. Невелєв // Екон. часоп. – 2004. – № 1. – С. 15–21.

² Древаль Л. Н. Субъекты российского финансового права / Л. Н. Древаль ; под ред. Е. Ю. Грачевой. – М. : Юриспруденция, 2008. – 288 с.

повноваженнями. Такі повноваження хоча у широкому змісті й належать територіальній громаді, але у вузькому, у сенсі їх конкретної реалізації — є компетенцією саме органів місцевого самоврядування. Тому, зосереджуючи увагу на питанні щодо недоліків правового регулювання деяких фінансових повноважень, буде зрозуміліше, якщо прив'язувати останні саме до такого суб'єкта, як органи місцевого самоврядування.

Розглядаючи фінансові повноваження органів місцевого самоврядування, можна виділити два критерії, покладені в основу їх розподілу (що дозволить у подальшому звернути увагу саме на недоліки діючого законодавства щодо цієї теми): 1) залежно від предметного змісту; 2) залежно від рівня представницького органу місцевого самоврядування, який безпосередньо реалізує фінансові повноваження територіальної громади.

Залежно від предметного змісту фінансові повноваження органів місцевого самоврядування можна розподілити на такі, якими вони володіють (здійснюють) у сфері бюджетної діяльності, податкової діяльності, правовідносинах по муніципальному кредиту й фінансово-контрольних правовідносинах тощо.

Найбільш широким колом фінансових повноважень органи місцевого самоврядування наділяються саме у сфері бюджету. Конституція України на вищому рівні встановлює повноваження територіальної громади безпосередньо або через створені представницькі органи щодо затвердження бюджету й контролю за його виконанням. Відповідно до ст. 61 Закону України від 21.05.1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні»¹ органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у випадку їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети. Районні й обласні ради затверджують районні й обласні бюджети, що формуються із коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та із коштів, що поступають на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, контролюють їх виконання. Втручання державних органів у процес складання, затвердження й виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених законом.

¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05. 1997 р. № 280 // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Тому до кола бюджетних обов'язків та прав органів місцевого самоврядування належать такі: 1) обов'язок щодо затвердження бюджету й контролю за його виконанням; 2) право самостійно утворювати цільові фонди, що є складовою частиною спеціального фонду відповідного місцевого бюджету (порядок формування й використання цільових фондів визначається положенням про ці фонди, затверджуваним відповідною місцевою радою); 3) право самостійно розпоряджатися коштами відповідних місцевих бюджетів та визначати напрями їх використання, але у рамках законодавства; 4) право на одержання з Державного бюджету України у повному обсязі фінансування для здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади (тобто право на одержання доходів, за рахунок яких фінансуються видатки, пов'язані з виконанням делегованих повноважень органів виконавчої влади на місцях); 5) обов'язок виконувати рішення органів державної влади, що приводять до додаткових видатків територіальної громади, але тільки в межах переданих їй коштів; 6) право на одержання компенсації з Державного бюджету у випадках, коли держава не забезпечує видатки територіальної громади, що виникли у зв'язку з виконанням рішень державних органів; 7) обов'язок передавати з місцевого бюджету до Державного бюджету частину надлишку доходів над видатками у випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавними податками та зборами перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету; 8) право на гарантоване державою фінансування, достатнє для забезпечення населення територіальної громади послугами на рівні мінімальних соціальних потреб, установлених законодавством. Перелік цих юридичних обов'язків та прав (їх більшість) свідчить про те, що у висновку їх дія спрямована на забезпечення реалізації головного суб'єктивного права територіальної громади — права на відповідну для її існування фінансову-правову основу.

Як суб'єкти податкового права органи місцевого самоврядування здійснюють: 1) обов'язок щодо введення в дію місцевих податків і зборів на своїй території, які зараховуються до відповідних місцевих бюджетів; 2) право щодо прийняття рішень стосовно надання пільг за місцевими податками і зборами; 3) право щодо формування дохідної частини місцевого бюджету за рахунок коштів, одержаних від використання муніципальної власності, за рахунок адміністративних платежів, надходжень від штрафів та пені, що нараховувалася внаслідок застосування фінансових санкцій, надходжень від відсотків (у остан-

ньому випадку відповідно з ч. 2 ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування» органи місцевого самоврядування мають право в межах, установлених законодавством, розміщувати у банках кошти, що їм належать і одержувати у зв'язку з цим відсотки відповідно до закону з подальшим їх зарахуванням у дохідну частину відповідного місцевого бюджету). Як бачимо, і у податкових правовідносинах обов'язки органів місцевого самоврядування спрямовані на забезпечення виконання головного суб'єктивного права територіальної громади. Адже від кількості мобілізованих грошових коштів у місцевому бюджеті у прямому сенсі залежить і добробут відповідної територіальної громади.

Органи місцевого самоврядування виступають суб'єктом і муніципально-кредитних правовідносин. При цьому запозичення вони можуть здійснювати у двох формах — шляхом одержання у фінансових установах позик (статті 73, 74 Бюджетного кодексу України)¹ і шляхом випуску облігацій внутрішніх місцевих позик (ч. 1 ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Відповідно до п. 33 ст. 2 Бюджетного кодексу України місцеві запозичення — це операції з отримання до бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету.

Слід зазначити, що хоча ініціатива щодо здійснення повноважень у муніципально-кредитних правовідносинах йде саме від органів місцевого самоврядування, і на перший погляд, такі повноваження є найменш зобов'язуючими (щодо бюджетних та податкових), проте, ступінь автономності дій таких суб'єктів також обмежується відповідними державними приписами. Це пов'язано з тим, що, незважаючи на те, що держава не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями Автономної Республіки Крим і територіальних громад, вона, проте, зобов'язана фінансово підтримувати місцеве самоврядування, і у випадку, коли вичерпано можливості збалансування доходів і витрат місцевих бюджетів і при цьому не забезпечується покриття витрат, необхідних для здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень і забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб, держава забезпечує зба-

¹ Бюджетний кодекс України : станом на 8 лип. 2010 р. : офіц. вид. – Х. : Одиссей, 2010. – 128 с.

лансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів до відповідних місцевих бюджетів у вигляді дотацій, субвенцій, субсидій згідно із законом.

Тобто фінансова підтримка держави безпосередньо має місце і залежить від фінансових потреб відповідної території, з метою вирівнювання її бюджету. І якщо уявити собі ситуацію, коли органи місцевого самоврядування на свій розсуд будуть реалізовувати повноваження у сфері муніципального кредиту, чим створять загрозу зростання ще більшого дефіциту місцевого бюджету, то в результаті (непрямим чином) ці проблеми або їх частина однаково ляжуть фінансовим тягарем саме на державний бюджет (який має достатньо своїх фінансових зобов'язань). Тобто у прямому сенсі держава не платить по боргах відповідної території, але побічно не може залишатися осторонь від її фінансових проблем і в кінцевому підсумку зобов'язана буде тією чи іншою мірою брати участь у фінансовому вирівнюванні місцевого бюджету. Тому виходить, що можливість органів місцевого самоврядування одержувати і погашати позики прямо пов'язана з державною системою міжбюджетного фінансування.

Залежно від рівня представницького органу місцевого самоврядування, який безпосередньо реалізує фінансові повноваження територіальної громади, їх можна розділити на повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад і повноваження обласних і районних рад. Такий поділ є важливим, тому що на первинному рівні фінансові інтереси територіальної громади легше й вірніше представляти саме виконавчим органам сільських, селищних і міських рад. А районні й обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, тобто реалізують їх на рівні району або області.

До фінансової компетенції сільських, селищних, міських рад належать такі повноваження: складання проекту місцевого бюджету і надання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне надання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка й надання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій зі складання проектів районних і обласних бюджетів; здійснення у встановленому порядку фінансування витрат із місцевого бюджету; об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів

або фінансування питань, які стосуються спільних інтересів територіальних громад; затвердження місцевого бюджету й внесення до нього змін; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; введення місцевих податків і зборів; прийняття рішень про випуск місцевих позик; прийняття рішень про надання пільг за місцевими податками і зборами та ін.

До фінансової компетенції районних і обласних рад належать такі повноваження: затвердження районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання; розподіл переданих із державного бюджету коштів у вигляді дотацій і субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, бюджетами сіл, селищ, міст та ін.

На перший погляд, ознайомившись із переліком головних фінансових повноважень органів місцевого самоврядування, складається враження щодо врегульованості цього питання на досить високому рівні. Втім, як показує практика, здійснення таких обов'язків та прав органами місцевого самоврядування не вирішує центральної проблеми територіальних громад у фінансових правовідносинах — постійного браку фінансових ресурсів для забезпечення реалізації її інтересів. Така ситуація склалася унаслідок певних причин, головною з яких є недоліки діючого фінансового законодавства у цій сфері.

По-перше, делеговані державою повноваження підкріплюються й забезпечуються грошовими ресурсами далеко не в повному обсязі й не завжди¹. А органи місцевого самоврядування фінансово неспроможні здійснювати їх усі (делеговані повноваження) за рахунок власних доходів. Відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції України² органам місцевого самоврядування можуть передаватися 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. На перший погляд, у цій ситуації не

¹ Наприклад, коли Верховна Рада України встановлює пільги за проїзд пенсіонерам у міському транспорті або вводить положення про безкоштовне харчування дітей у школах, вона фактично перекладає на місцеві органи влади виконання цих прогам, не надаючи при цьому ніяких коштів із Державного бюджету.

² Конституція України від 28.06.96 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

повинно виникати проблем, тому що на конституційному рівні встановлено шляхи їх вирішення. Конституція України вже визначила два способи фінансування делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень: за рахунок коштів Державного бюджету України або за рахунок передачі місцевому органу самоврядування доходів від загальнодержавних податків та об'єктів загальнодержавної власності. Але у межах чинного закону про Державний бюджет України протягом останніх років (майже кожен рік) таке положення Конституції порушується і тому насправді складається ситуація, коли органи місцевого самоврядування недоотримують необхідного обсягу фінансових ресурсів із Державного бюджету для виконання делегованих повноважень. У зв'язку з цим має місце значне недофінансування чи взагалі нефінансування частини делегованих повноважень. До таких повноважень належать: забезпечення надання державних субсидій сім'ям, які мають дітей, організація охорони, реставрації і використання пам'ятників архітектури й містобудування, природних ландшафтів, вирішення у встановленому порядку питань соціального захисту населення, охорони й опіки, дошкільна та загальна середня освіта, загальна медична допомога, розвиток фізичної культури і спорту, підтримка будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян тощо.

У цій ситуації має місце порушення державою суб'єктивного фінансового права територіальної громади — права на відповідну для її існування фінансову-правову основу. Адже фінансування за рахунок власних доходів делегованих державою повноважень у підсумку не дає можливості органам місцевого самоврядування забезпечити на відповідному рівні виконання власних повноважень, тому що частина коштів йде на фінансування саме делегованих повноважень (завдань, програм). Тому відповідно до ст. 145 Конституції України, яка встановлює, що права місцевого самоврядування захищаються у судовому порядку, органи місцевого самоврядування від імені територіальної громади повинні звертатися до суду. Але, на жаль, у дійсності така практика в Україні відсутня. Це пов'язано з високим рівнем фінансової залежності регіонів від центру, за якої «муніципальне утворення стає заручником зовнішніх умов, які формуються через систему міжбюджетних відносин»¹.

¹ Ходасевич С. Г. Финансовые последствия реформы местного самоуправления для муниципальных образований / С. Г. Ходасевич // Финансы и кредит. – 2005. – № 6. – С. 92.

По-друге, механізм розподілу міжбюджетних трансфертів у рамках міжбюджетних відносин іноді має необґрунтований та упереджений характер. На законодавчому рівні це знов-таки закріплюється законом про Державний бюджет України на поточний рік. Це виражається в такому розподілі частини національного доходу суспільства, коли одним територіям, які мають обмежений ресурсний потенціал, надходить більша частина коштів із державного бюджету, і навпаки, тим територіям, які мають досить високий ресурсний потенціал, розподіляється менше, ніж вони фактично заробляють (тобто сплачують у державний бюджет загальнодержавних податків та зборів). У результаті це підриває місцеву фінансову ініціативу таких територій щодо виконання планів по загальнодержавних податках та зборах (адже державний бюджет за рахунок загальнодержавних податків і зборів вони формують більше, ніж інші території, а одержують менше). Той факт, що «бідні» в економічному сенсі територіальні громади не мають своїх ресурсних можливостей, не повинен означати, що потрібно вирішувати свої проблеми за рахунок «більш сильних» у фінансовому розумінні територіальних громад. У зв'язку з цим у фінансово-правовій науці виокремлюють певні принципи, на яких повинні взагалі ґрунтуватися міжбюджетні відносини: 1) збалансованість інтересів усіх учасників міжбюджетних відносин; 2) законодавче розмежування видаткових повноважень, відповідальності та дохідних джерел між різними рівнями бюджетів; 3) самостійність бюджетів різних рівнів; 4) обґрунтованість надання фінансової допомоги та вирівнювання доходів місцевих бюджетів; 5) ефективність контролю за повнотою та цільовим характером використання фінансової допомоги; 6) рівність бюджетних прав органів місцевого самоврядування; 7) рівність усіх бюджетів, що складають ту чи іншу ланку бюджетної системи держави у взаємовідносинах із державним бюджетом¹. Порушення цих принципів і призводить до упередженого розподілу частини національного доходу суспільства з подальшими негативними наслідками. Для вирішення такої проблеми у фінансовій науці (законодавстві деяких країн) пропонуються

¹ Музика Л. Проблеми єдності та протилежності місцевих бюджетів і територіальних громад / Л. Музика, О. Музика // Підприємництво, госп-во і право. – 2003. – № 8. – С. 77–80; Музика О. А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством : монографія / О. А. Музика. – К. : Атіка, 2004. – 344 с.; Музика-Стефанчук О. А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах : навч. посіб. / О. А. Музика-Стефанчук. – К. : Правова єдність, 2009. – 224 с.

такі шляхи: 1) встановлення на законодавчому рівні чітких нормативів бюджетного регулювання, тобто розмір мінімального бюджету для «бідних» територій¹; 2) об'єднання (якщо це є слушним) «бідних» територій з економічно сильними адміністративно-територіальними одиницями.

По-третє, неактивне використання механізму муніципальних позик, які дають можливість залучати додаткові кошти до місцевих бюджетів. При цьому обидві форми такого залучення (укладання угод про отримання позик у фінансових установах та випуск муніципальних цінних паперів) мають свої труднощі. У першому випадку це пов'язано з тим, що постійний дефіцит місцевого бюджету не дає чіткої гарантії кредиторам у поверненні своїх коштів і виплаті відсотків та у незабезпеченості самої позики. О. А. Музика-Стефанчук, досліджуючи це питання, слушно зазначала, що нині більшість банків на 100 % не готові кредитувати органи місцевого самоврядування, оскільки є значний ризик неповернення кредитів. Проблемним є гарантування повернення запозичень. Якщо місцева рада бере, наприклад, кредит у якійсь фінансовій установі, то необхідною умовою повернення коштів є забезпеченість кредиту. Для органів місцевого самоврядування дуже важко гарантувати повернення кредиту. Перш за все проблемним є використання комунального (муніципального) майна як об'єкта застави під кредит (зновтаки це пов'язано з особливим законодавчим закріпленням правового режиму такого майна). Банкам не дуже вигідно брати таке майно під заставу, оскільки при зверненні стягнення на нього ускладнюється процедура його реалізації на торгах, продаж майна часто суперечить інтересам територіальної громади, є об'єкти, що не підлягають відчуженню. Також не можуть бути гарантією повернення кредиту і кошти, що надходять у вигляді міжбюджетних трансфертів, оскільки деякі міжбюджетні трансферти мають виключно цільове призначення, а інші — надаються у разі перевищення видатків бюджету над його доходами і не використовуються для фінансування видатків на обслуговування боргу місцевих бюджетів, тобто для повернення кредитів. Отже, практично гарантією повернення кредиту можуть бути майбутні власні доходи відповід-

¹ Музика-Стефанчук О. А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах : навч. посіб. / О. А. Музика-Стефанчук. – К. : Правова єдність, 2009. – С. 102.