

ФІНАНСОВО-ПРАВОВА ОСНОВА ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Ананьєва Є. А.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності

факультету № 6

Харківського національного університету внутрішніх справ

ORCID ID: 0000-0003-1459-6629

Проблеми правового регулювання місцевих фінансів розглядаються в працях юристів, економістів, соціологів, фахівців із державного управління, з різних позицій їх формування, розподілу та використання в суспільних відносинах, проте в сучасних умовах розвитку бюджетних відносин (формування бюджетів об'єднаних територіальних громад, впровадження децентралізації в управління регіонами, адміністративної реформи, орієнтації України на європейські стандарти та цінності життя) концепція правового регулювання місцевих фінансів, зокрема бюджетних відносин, потребує оновлення. У наукових публікаціях досліджуються проблеми визначення місцевих фінансів як базової основи діяльності місцевого самоврядування, що забезпечує відтворення бюджетного процесу та розвиток регіонів, їхніх складових елементів та призначення. Однак на сей час наукова дискусія щодо правового значення місцевих фінансів, їхніх складників, джерел формування та використання триває, оскільки в сучасній економіці країни значна частина фінансових ресурсів формується, розподіляється та перерозподіляється через бюджети, до яких належать і бюджети об'єднаних територіальних громад, сутність яких остаточно як правового інституту не визначена.

Розвиток місцевого самоврядування з позиції запропонованої урядом децентралізації владних повноважень передбачає за мету створення високоякісних умов проживання громадян, надання їм необхідних публічних послуг, розвиток матеріальної та соціальної бази регіону. Вказані завдання реалізується за наявності відповідного економічного розвитку території, його фінансового забезпечення, що залежить від джерел наповнення бюджетних та позабюджетних фондів та напрямів їх використання.

Ключові слова: місцеві фінанси, фінансові ресурси, територіальні громади, фінансові відносини, публічні фінансові ресурси.

Постановка проблеми. Фінансова система України – сукупність фінансових інститутів, серед яких місцеві фінанси відокремлюються як інститут, що складається на підставі економічних відносин, державного та адміністративно-територіального устрою і регулюється нормами права. Діяльність органів місцевого самоврядування, які в сучасних умовах перетворюються на нову територіальну організацію влади на місцях, із метою створення гідних умов проживання для всіх мешканців повинна мати достатню кількість фінансових ресурсів. Місцеві фінанси є важливою умовою ефективного функціонування об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ). Формування обсягу фінансових ресурсів, їх розподіл та використання залежать від правового регулювання бюджетів як головної та потужної ланки місцевих фінансів.

Мета статті – на підставі чинного законодавства та думок науковців охарактеризувати правову основу фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад, з'ясувати їх сутність та запропонувати визначення фінансово-правової основи об'єднаних територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Проведення адміністративно-територіальної реформи, створення ОТГ сприяли підвищенню зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні обсягів фінансових ресурсів та активізації пошуку джерел їх формування. З початку адміністративно-територіальної реформи, тобто з 07.09.2015 року по 1.06.2020 року, в Україні було створено 994 громади, а в Харківській області – 23 громади [1]. Процес цей бурхливо триває. На підставі аналізу процесів

формування ОТГ експерти стверджують, що з початку реформи децентралізації та утворення ОТГ частка доходів загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів із державного бюджету) у ВВП поступово збільшувалася – з 5,11% у 2015 році до 16,9% у 2019 році [2]. Дані свідчать про приріст обсягу фінансових ресурсів у розпорядженні територіальних громад і, як наслідок, про ширші можливості місцевої влади щодо виконання повноважень із формування, використання та контролю місцевих фінансів.

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 рад [3].

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 року регулює фінансові відносини що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також до їх добровільного приєднання до ОТГ. Отже, держава наділяє ОТГ майном, фінансовими, земельними, природними ресурсами та підтримує їх розвиток.

Чинне українське законодавство не містить визначення поняття «місцеві фінанси», і, як зазначає фундатор фінансового права Л.К. Воронова, під юридичним значенням «фінанси» розуміють публічні фонди коштів (фінансові ресурси), що утворюються державою, органами місцевого самоврядування, органами, визнаними державою необхідними для суспільства, і використовуються для свого функціонування виключно на підставі законів [4, с. 23]. У фінансово-правовій науці іноді місцеві фінанси та місцеві бюджети ототожнювалися [5]. Проте розвиток фінансових відносин довів відмінності цих інститутів за обсягом грошових фондів та їхнім призначенням. Місцеві фінансові ресурси не обмежуються виключно бюджетними фондами, оскільки охоплюють ширше коло фінансових відносин.

Традиційним у науці фінансового права серед фахівців є підхід до визначення місцевих фінансів як сукупності різних видів фінансів, що є в розпорядженні органів місцевої влади, а саме, як у дослідженні О.О. Сунцової: в Україні місцеві фінанси – це фінанси територіальних громад (комунальні фінанси), фінанси Автономної Республіки Крим, фінанси області (міст Києва та міста Севастополя), фінанси міста, фінанси району (району в місті), фінанси сіла, фінанси селища [6, с. 14]. Проте перелічення окремих ланок фінансової системи за територіальною ознакою поділу країни суті поняття не розкриває.

Бюджети ОТГ входять до системи місцевих бюджетів, відповідно до чинного БК України, бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування відповідно протягом бюджетного періоду. Ч. 1 ст. 2 БК України доповнено поняттям «бюджети об'єднаних територіальних громад». Відповідно до закону до них належать «бюджети об'єднаних територіальних громад, створених згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, а також бюджети об'єднаних територіальних громад, визнаних Кабінетом Міністрів України спроможними в порядку, встановленому законом» [7].

Проте надана декларативна норма не несе змістовності, а має тільки вказівку на наявність плану формування територіальних громад та їх спроможність. За наявності плану формування ОТГ, що затверджується Кабінетом Міністрів України, факт вказаної «спроможності» місцевих бюджетів потребує уточнення, а саме: який же обсяг фінансових ресурсів, що є в розпорядженні територіальної громади, можна вважати спроможним для формування відповідного бюджету і використання на фінансування потреб регіону?

В економічних дослідженнях найчастіше місцеві фінансові ресурси досліджуються через систему грошей, що формуються, розподіляються та використовуються на місцевому рівні. Так, А. Мунько пропонує розглядати місцеві фінанси як систему, що об'єднує сукупність грошових коштів, які знаходяться в розпорядженні органів місцевого самоврядування, і соціально-економічні відносини з управління формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів, шляхом розвитку, інноваційного відтворення і самоокупності сукупного фінансового потенціалу територій [8, с. 87]. Втім сутність фінансів як економічної категорії не обмежується виключно грошовими відносинами.

У наукових роботах вказується на відсутність суттєвих ознак місцевих фінансів, що втілюють їх цілісний зміст. Так, С.О. Гутаріна на основі огляду історичних передумов розбудови місцевих фінансів України робить висновок, що фундамент реальних перетворень у сфері місцевого самоврядування вже закладено, але процес формування місцевих фінансів значно відстає в темпах свого розвитку, оскільки система місцевих фінансових інститутів ще не має завершеного, цілісного характеру [9]. Все-таки, матеріально-фінансова основа діяльності органів місцевого самоврядування встановлена чинним законодавством.

Конституція України встановлює право на власність як територіальних громад, так і держави (ст. 13, 41, 142, 143) і це право надає їм повноваження з розпорядження власними фінансовими ресурсами.

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування» матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [10].

Місцеві фінанси (як систему) економісти розуміють як сукупність взаємопов'язаних структурних елементів [11, с. 12]. В.І. Кравченко розглядає місцеві фінанси як систему формування, розподілу і використання доходів територіальними громадами та місцевими органами влади з метою виконання покладених на них завдань і функцій, також автор аналізує практику економічно розвинених європейських країн щодо розвитку системи місцевих фінансів [12, с. 26]. Чинне законодавство встановлює елементи системи фінансів, що є в розпорядженні органів місцевого самоврядування, тобто визначає фінансову основу місцевого самоврядування, зокрема діяльності територіальних громад.

Поняття «фінансова основа місцевого самоврядування» досліджувалось у працях фахівців фінансового права. Вчені, фахівці фінансово-правової науки вважають: «Як правовий інститут матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування – це сукупність правових норм, що регулюють певне коло суспільних відносин, пов'язаних із формуванням і використанням об'єктів комунальної (муніципальної) власності, місцевих бюджетів й інших місцевих фінансів в інтересах населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [13, с. 67]. Наведене визначення свідчить, що коло елементів системи місцевих фінансів охоплює місцеві бюджети, об'єкти комунальної (муніципальної) власності, а також об'єкти державного майна, що передані в управління місцевим органам влади, та інші.

Правові норми, що регулюють вказані елементи системи місцевих фінансів, становлять правовий інститут місцевих фінансів, але потребує уточнення зміст поняття «місцеві фінанси ОТГ» у нових правових та економічних умовах розвитку країни, їхні складові елементи та ознаки фінансової спроможності, оскільки саме фінанси, що є в розпорядженні органів місцевого самоврядування, становлять фінансово-правову основу діяльності територіальних громад.

Слушною є позиція Н.Я. Якимчук, яка визначила: «Фінансовою основою місцевого самоврядування є закріплене на рівні Конституції України та законів право територіальної громади виступати публічним власником фінансових ресурсів, що мобілізуються до місцевих бюджетів як власні надходження, призначені задовольняти інтереси відповідної територіальної громади, за допомогою яких реалізуються завдання та функції місцевого самоврядування» [14, с. 296–297]. Таким чином, суттєві ознаки місцевих фінансів як економічної категорії пов'язані з економіко-соціальними відносинами, що складаються у процесі створення, розподілу та використання матеріальних ресурсів, що є в розпорядженні власника. Правове значення місцевих фінансів реалізується в повноваженнях відповідних місцевих органів влади з їх формування, розподілу та використання.

На призначенні та завданнях місцевих фінансів зосереджені дослідження Т.Г. Бондарук, яка у своєму посібнику [15] розглядає такі питання, як сутність склад і роль місцевих фінансів у розвитку економічної та соціальної інфраструктури територіальних громад, політику щодо фінансового забезпечення функцій місцевого самоврядування, функції, складники та принципи місцевих бюджетів, сутність, значення та суб'єкти управління місцевими фінансами, а також світовий досвід організації місцевих фінансів.

В.В. Зайчикова, досліджуючи систему фінансового забезпечення місцевого самоврядування в європейських країнах, визначала поняття системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування як сукупність правових норм, фінансових інститутів, інструментів та фінансових відносин, зазначала сутність цієї системи як відносин між органами державної влади, суб'єктами місцевого самоврядування та підприємницької діяльності й громадянами в процесі надання суспільних благ та його ресурсного забезпечення [16, с. 5]. У роботі увага звернена саме на економічну сутність цієї категорії та фінансово-економічну порівняльну характеристику фінансового забезпечення місцевого самоврядування низки європейських країн. Поза увагою дослідження залишаються фінансово-правові аспекти фінансового забезпечення територіальних громад як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

З позицій фінансово-правової науки надає визначення місцевих фінансів І.Б. Заверуха: «Місцеві фінанси (фінанси органів місцевого самоврядування) – це 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 та використання коштів фондів органів місцевого самоврядування, з метою задоволення публічного інтересу територіальної громади та виконання органами місцевого самоврядування функцій у процесі реалізації власних і делегованих державою повноважень» [17, с. 5]. Проте, як слушно зазначає Л.К. Воронова, у наданому визначенні є недоліки, оскільки місцеві фінанси призначені для обслуговування не тільки мешканців ОТГ, а й тих громадян, які не є членами ОТГ, але мешкають у цій місцевості тимчасово або постійно, користуються суспільними благами та послугами [18, с. 490]. Місцеві фінанси обслуговують діяльність органів місцевого самоврядування, дають їм змогу виконувати функції щодо соціально-економічного розвитку відповідного регіону.

На думку українського економіста, професора О.Д. Василика, місцеві фінанси складаються з сукупності форм та методів створення та використання фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного та соціального розвитку відповідних територій [19, с. 176].

Враховуючи наведені визначення фінансів, місцевих фінансів та законодавче закріплення фінансової основи місцевого самоврядування, варто вважати, що фінанси територіальних громад належать до місцевих фінансів, і разом з іншими видами фінансових ресурсів становлять публічні фінанси, які використовуються на місцевому рівні. Призначення фінансів ОТГ – обслуговування всіх суспільних потреб на відповідній території, створення соціально-економічно сприятливих умов проживання мешканців цієї території, а також утримання та розвиток виробництва.

Слушним є висновок про елементи місцевих фінансів, що містяться в дослідженні О.А. Музики-Стефанчук: «Фінансову основу органів місцевого самоврядування становлять кошти бюджетів, у тому числі кошти цільових бюджетних фондів, спеціальні кошти (фонди) бюджетних установ, фінанси підприємств, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади тощо, тобто фінансовою основою місцевого самоврядування є частина публічних фінансів, призначена для місцевих потреб» [14, с. 67].

Економічна складова частина та правова основа місцевих фінансів на будь-якому рівні територіального устрою спирається на фінансово-правову основу. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування, як вважає О.А. Музика-Стефанчук, – це «сукупність відносин у галузі бюджету та податків, що 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» [14, с. 67–68]. Отже, фінансово-правову основу діяльності ОТГ становлять норми фінансового права, які регламентують бюджетну діяльність, позабюджетні фонди і інші складники фінансових ресурсів, які є в розпорядженні ОТГ.

У наукових працях простежується зв'язок та взаємозалежність між державними та місцевими фінансами. На основі аналізу доходів та видатків місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів за 2009–2013 роки І.Є. Чуркіна та Л.І. Бобошко роблять висновки про принципову необхідність фінансової децентралізації, реформування міжбюджетних відносин в Україні має базуватися на безумовній відмові від постійної дотаційної певних місцевих бюджетів за рахунок інших. Для вирішення проблеми наповнення дотаційних бюджетів автори пропонують використовувати такі альтернативні джерела, як іноземні інвестиції, позикові кошти, гранти [20]. Таким чином, до елементів місцевих фінансів, окрім бюджетних та позабюджетних фондів, належать інвестиції, позики, гранти.

Разом із цим дослідники спираються саме на аналіз кількісних економічних показників та не надають пропозицій щодо способів залучення пропонованих ними позабюджетних коштів як альтернативного засобу наповнення місцевих бюджетів, а також підкреслюють залежність місцевих бюджетів від державного, що в умовах децентралізації, можливо, потребує регулювання по-новому, але цілком від дотаційності місцеві бюджети позбавити не може.

У своїй монографії І.О. Луніна досліджує розвиток окремих структурних складників системи місцевих фінансів [21, с. 26]. При цьому основний акцент в цій роботі робиться саме на відносинах державного та місцевого бюджетів. Наукова робота Е.А. Фоміної стосується проблем розвитку бюджетної політики, міжбюджетних відносин, ринку місцевих позик, становлення ефективної моделі бюджетного устрою як федеральних, так і унітарних держав. Місцеві фінанси в цій роботі розглядаються як складник бюджетного устрою держави [22].

Висновки. Таким чином, фінанси ОТГ охоплюють частину публічних фінансових ресурсів, які надаються державою, становлять власність ОТГ і до яких належать бюджетні фонди, позабюджетні фонди, кошти бюджетних установ, що перебувають у комунальній власності, фінанси власних комунальних підприємств та установ.

Підсумовуючи наведені правові, економічні та інші визначення місцевих фінансів, варто визначити фінанси ОТГ як складник публічних фінансів, вид місцевих фінансових ресурсів. Фінанси ОТГ – це суспільні відносини, що складаються у процесі формування, розподілу та використання фондів коштів органів місцевого самоврядування і пов'язані з задоволенням потреб населення відповідної території.

Фінансові ресурси ОТГ складаються з бюджетів, позабюджетних фондів, фінансів об'єктів державної та комунальної власності та інших фінансів, що використовуються для соціально-економічного розвитку регіону.

Фінансово-правова основа ОТГ – сукупність правових норм, які регулюють фінансові відносини, що складаються в процесі формування та витрачання фінансових ресурсів ОТГ із метою виконання завдань та функцій рад та виконавчих органів територіальних громад.

Ananieva Ye. Financial and legal basis of the activities of the united territorial communities

Problems of legal regulation of local finances are considered in the works of lawyers, economists, sociologists, public administration specialists, from different positions of their formation, distribution and use in public relations, but in modern conditions of budgetary relations, namely – formation of budgets of united territorial communities, introduction of decentralization in regional governance, administrative reform, orientation of Ukraine to European standards and values of life, the concept of legal regulation of local finances, in particular, budget relations needs to be updated. Scientific publications investigate the problems of defining local finances as a basic basis for local government, which ensures the reproduction of the budget process and the development of regions, their constituent elements and purpose. However, at present the scientific discussion on the legal significance of local finances, their constituent elements, sources of formation and use continues, because in the modern economy a significant part of financial resources is formed and redistributed through budgets, which include budgets of united territorial communities. which, finally, as a legal institution is not defined.

The development of local self-government from the standpoint of the government's proposed decentralization of power provides for the purpose of creating high-quality living conditions for citizens, providing them with the necessary public services, development of material and social base of the region. These tasks are implemented in the presence of appropriate economic development of the territory, its financial support, which depends on the sources of budget and extrabudgetary funds and areas of their use.

Key words: local finances, financial resources, territorial communities, financial relations, public financial resources.

Література:

1. Харківська область. Об'єднанні громади області. *Сайт ХОДА*. URL: <http://www.oblrada.kharkov.ua/ua/local-government/ob-iednani-terytorialni-hromady>
2. Вензель В., Сибірянська Ю., Герасимчу І., Онищук І. Економічний та соціальний розвиток України. на 2020 рік. Оновлені макроекономічні показники. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12362>
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. N 254к/96-ВР.
4. Воронова Л.К. Фінансове право України : Підручник. Київ : Прецедент; Моя книга, 2006. 448 с.
5. Котляревский А.С. Бюджеты и местные финансы. Москва : Экономическая жизнь, 1926.
6. Сунцова О.О. Місцеві фінанси : навч. посіб. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 499 с.
7. Бюджетний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51, ст. 572.
8. Мунько А. Місцеві фінанси: розвиток теоретичних основ. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. ½. Ч. 2. С. 84–91.
9. Гутаріна С.О. Місцеві фінанси: сучасний стан та перспективи розвитку. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/35279/10-Gutarina.pdf?sequence=1>
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280-97 ВР від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170
11. Правові проблеми місцевих фінансів України: теоретико-прикладне дослідження : монографія / за заг. ред. О.А. Музики-Стефанчук. Камень-Подільський : ТОВ «Друкарня Рута». 2016. 386 с.
12. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України. Київ : Т-во «Знання», КОО, 1999. 487 с.
13. Правове регулювання місцевих фінансів в Україні / Солдатенко О.В., Антипов В.І., Музика-Стефанчук О.А. та ін.; за заг. ред. О.В. Солдатенко. Київ : Алерта, 2011. 244 с.
14. Якимчук Н.Я. Фінансова основа місцевого самоврядування: стан конституційно-правового закріплення в Україні та зарубіжних країнах. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2013. Том 13. С. 293–303.
15. Бондарук Т.Г. Місцеві фінанси : Навч. посібник. Київ : ДП Інформ.-аналіт. агентство, 2013. 529 с.
16. Зайчикова В.В. Системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в європейських країнах : автореф. дис. ... канд. економ. наук : 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит». Ірпінь. 2003. 22 с.
17. Заверуха І.Б. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2001.
18. Словник фінансово-правових термінів / за заг. ред. д. ю.н., проф. Л.К. Воронової. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ : Алерта, 2011. 558 с.
19. Василик О.Д. Теорія фінансів : підручник. Київ : НОС. 2003. 320 с.
20. Чуркіна І.Є., Бобошко Л.І. Роль місцевих бюджетів у зміцненні фінансової незалежності регіонів. URL: [http://zt.knteu.kiev.ua/files/2014/5-6\(76-77\)/uazt_2014_5-6_16.pdf](http://zt.knteu.kiev.ua/files/2014/5-6(76-77)/uazt_2014_5-6_16.pdf)
21. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія. Київ : Інститут економічного прогнозування НАН України. 2006. 393 с.
22. Фомина Е.А. Территориальные финансы: реализация принципов бюджетного федерализма : учебное пособие. УФА, БАГСУ. 2006. 163 с.