

СИСТЕМА ОРГАНІВ ВЛАДИ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ У ЗДІЙСНЕННІ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

SYSTEM BODIES AUTHORITIES, WHICH TAKE PART IN IMPLEMENTATION OF THE FINANCIAL ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENTS

Березовська С.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Стаття присвячена аналізу системі органів влади, які здійснюють і беруть участь у здійсненні фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Визначаються, досліджуються й розкриваються повноваження основних органів влади, які беруть участь у здійсненні цієї фінансової діяльності.

Ключові слова: органи влади, фінансова діяльність органів місцевого самоврядування, органи безпосередньої участі, органи опосередкованої участі, повноваження.

Статья посвящена анализу системе органов власти, которые осуществляют и принимают участие в осуществлении финансовой деятельности органов местного самоуправления. Определяются, исследуются и раскрываются полномочия основных органов власти, которые принимают участие в осуществлении данной финансовой деятельности.

Ключевые слова: органы власти, финансовая деятельность органов местного самоуправления, органы непосредственного участия, органы опосредованного участия, полномочия.

This article is dedicated system bodies authorities, which carry out and take part in implementation of the financial activities of local government. The powers of the main bodies authorities, which take part in implementation this of the financial activities, determines, researched and disclosed.

Key words: bodies authorities, financial activities of local governments, bodies the direct participation, bodies the indirect participation, powers.

Актуальність теми. Фінансова діяльність органів місцевого самоврядування є фундаментом ефективного й законного формування, розподілу та використання фондів коштів відповідного місцевого рівня, а також одним із найважливіших засобів забезпечення соціального й економічного розвитку як адміністративно-територіальних одиниць, так і всієї держави загалом. Тому важливо, щоб ця діяльність здійснювалася ефективно та законно. Ефективність її здійснення залежить не тільки від форм, методів і правового регулювання цієї фінансової діяльності, а ще й від органів влади, які її здійснюють і беруть участь у її здійсненні. Тому важливим та актуальним є визначення органів влади, які мають повноваження у сфері фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, а також аналіз і розкриття повноважень цих органів у сфері цієї діяльності.

Категорію фінансової діяльності досліджували такі провідні вітчизняні й зарубіжні вчені: Л.К. Воронова, О.Ю. Грачова, Ю.О. Крохіна, М.П. Кучерявенко, Т.А. Латковська, О.А. Музика-Стефанчук, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, П.С. Пацурківський, Л.А. Савченко, М.В. Сенцова (Карасьова), Н.І. Хімичева, А.О. Худяков, Л.К. Царьова та ін. Категорію фінансової діяльності органів місцевого самоврядування вчені юристи-фінансисти досліджували не загалом, а здійснювали дослідження у сфері окремих місцевих фінансових інститутів, а саме: а) у сфері місцевих фондів коштів: А.С. Нестеренко, А.А. Нечай, ін.; б) у сфері місцевого бюджету:

О.Б. Заверуха, Л.О. Нікітіна, О.А. Музика-Стефанчук, З.І. Перошук, І.І. Єфремова, М.В. Скуляк, А.І. Гнатівська, ін.; в) у сфері місцевих податків і зборів: В.М. Кофлан, Н.І. Блашук, ін.; г) у сфері місцевих запозичень: А.В. Петрів, Л.В. Фокша, ін.; д) у сфері комунального господарства: М.В. Глух, ін.; е) у сфері місцевого фінансового контролю: А.А. Коваленко; є) досліджували кілька елементів чи інститутів: С.Е. Острович, ін.

Аналіз робіт зазначених учених дав змогу підсумувати, що вчені, котрі досліджували фінансову діяльність загалом, розглядали тільки органи фінансової діяльності держави, а вчені, які досліджували фінансову діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема її окремі елементи, інститути й напрями, лише вказували на органи такої фінансової діяльності. І жоден із дослідників не вивчав окремо органи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, не визначав їхню класифікацію, систему та не аналізував їхні повноваження. Тому вважаємо за необхідне визначити систему органів, які беруть участь у здійсненні фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, проаналізувати й розкрити їхні повноваження у сфері цієї діяльності.

Метою статті є визначення класифікації та системи основних органів влади, які здійснюють і беруть участь у здійсненні фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, а також аналіз і розкриття їхніх основних повноважень у сфері цієї діяльності

Виклад основного матеріалу. Дослідження сутності, форм і методів фінансової діяльності органів місцевого самоврядування дав змогу визначити, що форми, методи такої діяльності не можуть реалізуватися й така діяльність не може здійснюватися без безпосередньої та/або опосередкованої участі у здійсненні цієї фінансової діяльності певних органів. У зв'язку з чим і враховуючи чинну систему органів влади України, а також сутність, напрями, форми й методи зазначеної діяльності, на нашу думку, можна виокремити таку класифікацію основних органів цієї діяльності, як залежно від ступеня участі у здійсненні фінансової діяльності органів місцевого самоврядування:

1. Органи безпосередньої участі – це органи, які мають повноваження щодо формування, розподілу, використання фондів коштів відповідного місцевого рівня та контролю за цим формуванням, розподілом і використанням. Повноваження таких органів у сфері фінансової діяльності органів місцевого самоврядування визначаються та закріплюються в Конституції України [1] (далі – КУ), Бюджетному кодексі України [2] (далі – БКУ), Податковому кодексі України [3] (далі – ПКУ), Законі України (далі – ЗУ) «Про місцеве самоврядування» [4] й інших нормативно-правових актах, які регулюють той чи інший напрям фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, якими є бюджетна діяльність; діяльність у сфері оподаткування; у сфері місцевих запозичень і надання гарантій по кредитах комунальних суб'єктів господарювання; щодо надання пільг громадянам і суб'єктам господарювання; щодо фінансів комунальних підприємств, установ та організацій комунальної власності [5, с. 203; 6, с. 72]. Тобто, визначення конкретного переліку повноважень цих органів залежить від напряму фінансової діяльності органів місцевого самоврядування.

Це такі органи:

1.1) сільські, селищні, міські ради та районні адміністрації міських рад (у містах, де такі створюються). Повноваженнями цих органів щодо вищезазначеної діяльності, наприклад, є, відповідно до встановленої законодавством процедури, визначати дохідну й видаткову частину місцевого бюджету; розглядати, затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць у вигляді щорічних рішень про місцевий бюджет; приймати рішення про встановлення місцевого податку чи збору відповідно до ПКУ [3]; затверджувати звіт про виконання відповідного бюджету; можуть приймати рішення щодо передання коштів із відповідного місцевого бюджету до бюджету села, селища чи міста, так звані міжбюджетні трансферти, про здійснення місцевих запозичень, про відчуження комунального майна (ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні») [4], контролювати діяльність підлеглих їм органів з приводу цієї діяльності; тощо;

1.2) виконавчі органи сільських, селищних, міських рад і районних адміністрацій міських рад; повноваження цих органів щодо формування, розподілу та використання фондів коштів закріплено у ст.

ст. 27, 28, п. п. 18, 37, ч. 1 ст. 43 ЗУ «Про місцеве самоврядування» [4]. До їхніх повноважень належить таке: ці органи складають проект місцевого бюджету й подають його на затвердження відповідній раді; забезпечують виконання бюджету та щоквартально письмово звітують перед відповідною радою письмово про хід і результати виконання бюджету; здійснюють у встановленому порядку фінансування видатків із місцевого бюджету; тощо (ст. 28 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні») [4]; контролюють виконання бюджету місцевого самоврядування; тощо.

2. Органи опосередкованої участі – це органи, які певним чином впливають на здійснення фінансової діяльності органами місцевого самоврядування шляхом прийняття нормативно-правових актів, що стосуються й регулюють цю діяльність, і/або вчинення певних дій, у тому числі й контрольних, щодо цієї діяльності. Залежно від періодичності участі в цій діяльності, ці органи можна поділити так:

2.1) органи, які беруть участь на регулярній основі (постійно протягом року):

2.1.1) Верховна Рада України (далі – ВРУ) бере участь у здійсненні вищезазначеної фінансової діяльності шляхом прийняття законодавчих актів, певна частина норм яких регулюють цю діяльність і/або визначають і закріплюють повноваження органів, які безпосередньо її здійснюють. Так, наприклад, щорічно, відповідно до БКУ [2] та ЗУ «Про Регламент Верховної Ради України», [7] ВРУ приймає ЗУ «Про Державний бюджет України на поточний рік», де закріплюється обсяг міжбюджетних трансфертів, що надаються бюджетам місцевого самоврядування, визначається рівень мінімальної заробітної плати, прийняття якого є основою для прийняття рішення про місцевий бюджеті, тощо; тощо;

2.1.2) Президент України бере участь у здійсненні вищезазначеної фінансової діяльності, відповідно до КУ [1], БКУ [2] та інших нормативно-правових актів, шляхом підписання прийнятих Верховною Радою України вищезазначених законодавчих актів або накладання вето на ці акти; прийняття своїх нормативно-правових актів, що регулюють цю діяльність; тощо;

2.1.3) Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), відповідно до КУ [1], БКУ [2], ЗУ «Про Кабінет Міністрів України» [8] тощо, забезпечує виконання КУ, законів України та актів Президента України, що стосуються фінансової діяльності органів місцевого самоврядування; розробляє проект Закону України «Про Державний бюджет України», який впливає на прийняття рішення про місцевий бюджет; забезпечує виконання положень затвердженого ВРУ Державного бюджету України, що стосуються цієї діяльності; забезпечує проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, податкової політики; тощо;

2.1.4) Міністерство фінансів України (далі – МФУ) бере участь у здійсненні вищезазначеної фінансової діяльності шляхом формування та забезпечення реалізації державної фінансової й бюджетної політики, політики у сфері державного фінансового

контролю, яка безпосередньо впливає на фінансову діяльність органів місцевого самоврядування; розроблення проекту Закону України «Про Державний бюджет України», який впливає на прийняття рішення про місцевий бюджет; забезпечення регулювання міжбюджетних відносин між державним ті місцевими бюджетами; погодження обсягів та умов здійснення місцевих запозичень; тощо (ст. ст. 3–4 Указу Президента України «Про Положення про МФУ»; п. п. 3–5 Постанови КМУ «Положення про МФУ») [9; 10];

2.1.5) Державна фіскальна служба України (далі – ДФСУ), а також її територіальні органи беруть участь у фінансовій діяльності органів місцевого самоврядування шляхом забезпечення формування й реалізації єдиної державної податкової, митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів як загалом у державі, так і в селах, селищах, містах; здійснення в межах своїх повноважень контролю за надходженням до бюджетів місцевого самоврядування податків і зборів та інших платежів; забезпечення формування й реалізації державної політики з адміністрування єдиного внеску; тощо (Постанова КМУ «Про ДФСУ») [11];

2.1.6) Державна казначейська служба України (далі – ДКСУ) та її територіальні органи на місцях беруть участь шляхом здійснення контролю за веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат бюджетів місцевого самоврядування; відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів відповідного місцевого рівня показникам розпису відповідного бюджету; тощо; здійснення операцій із повернення кредитів, наданих за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування; покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів; безспірного списання коштів бюджетів місцевого самоврядування на підставі рішення суду; тощо; проведення відповідних розрахунків між бюджетами місцевого самоврядування, перерахування їм міжбюджетних трансфертів; тощо (ст. 4 Указу Президента України «Про Положення про ДКСУ»; Постанова КМУ «Положення про ДКСУ») [12; 13];

2.1.7) Національний банк України (далі – НБУ) бере участь у здійсненні фінансової діяльності органами місцевого самоврядування шляхом здійснення таких дій, які впливають на цю діяльність, як, відповідно до Основних засад грошово-кредитної політики, визначає та проводить грошово-кредитну політику; тощо (ст. 7 ЗУ «Про НБУ»); укладання договору між НБУ та ДКСУ, яким визначаються умови й порядок обслуговування бюджетних коштів виконавчих органів відповідних сільських, селищних і місцевих рад, які вони зобов'язані зберігати в НБУ на рахунок, відкритому цій службі (ст. 31 ЗУ «Про НБУ») [14];

2.2.) органи, які беруть участь на періодичній основі (епізодично, раз на рік, раз на два роки):

2.2.1) районні й обласні ради, які, відповідно до ЗУ «Про місцеве самоврядування», представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (п. 18, 37 ч. 1 ст. 43 ЗУ) [4]. Ці органи, хоча відповідно до ЗУ «Про місцеве самоврядування» й за-

раховані до органів місцевого самоврядування та начебто повинні належати до органів безпосередньої участі у фінансовій діяльності органів місцевого самоврядування, однак вони належать до органів, які беруть участь у цій діяльності епізодично. Адже, виходячи зі змісту фінансової діяльності органів місцевого самоврядування та закріплених у законодавстві повноважень цих рад, вони реалізують свої повноваження у сфері формування, розподілу й використання фондів коштів тільки в разі розподілу переданих із Державного бюджету України коштів у вигляді дотацій, субвенцій, відповідно, між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення. Усі інші їхні власні повноваження мають більше не фінансово-правовий, а організаційно-правовий характер, тим паче щодо районних і обласних бюджетів, то ці ради тільки затверджують їх, а виконують їхні відповідні державні адміністрації на місцях, тобто всі доходи, що поступають до обласних і районних бюджетів (усі вони є тільки закріпленими доходами) фактично можна вважати державними коштами;

2.2.2) місцеві державні адміністрації беруть участь у здійсненні вищезазначеної фінансової діяльності тільки у випадках, коли місцеві державні адміністрації використовують кошти бюджету місцевого самоврядування, які передаються їм органами місцевого самоврядування, у разі делегування відповідними радами їм певних повноважень; вони у спільних інтересах територіальних громад об'єднують на договірній основі бюджетні кошти з коштами комунальних підприємств, бюджетних установ та організацій органів місцевого самоврядування для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту й утримання виробничих підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб із обслуговування населення, закладів охорони здоров'я тощо (ст. 14 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації») [15];

2.2.3) Національна комісія із цінних паперів та фондового ринку бере участь, коли органи місцевого самоврядування випускають облигації внутрішніх місцевих позик шляхом прийняття й затвердження порядку здійснення емісії облигацій внутрішніх місцевих позик і їхнього обігу, реєстрації такого випуску, тобто надає фактично дозвіл на випуск облигацій внутрішніх місцевих позик, а також шляхом здійснення державного регулювання та контролю за емісією й обігом цінних паперів і похідних (деривативів) на всій території України [16; 17];

2.2.4) Рахункова палата України бере участь у здійсненні вищезазначеної діяльності тільки шляхом здійснення фінансового аудиту й аудиту ефективності щодо використання коштів Державного бюджету України, наданих бюджетам місцевого самоврядування; здійснює за зверненням органів місцевого самоврядування державний зовнішній фінансовий контроль за відповідними бюджетами місцевого самоврядування та діяльністю суб'єктів звернення, заходи фінансового контролю щодо правильності визначення й розподілу, а також своєчасності й по-

вноти перерахування трансфертів між державним бюджетом і бюджетами місцевого самоврядування; тощо (ст. ст. 7, 15 ЗУ «Про Рахункову палату») [18];

2.2.5) Державна фінансова інспекція України (далі – ДФІУ) та її територіальні органи беруть участь шляхом здійснення періодичного здійснення контролю за станом і достовірністю бухгалтерського обліку й фінансової звітності на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують кошти з бюджетів місцевого самоврядування, з Державного бюджету України у вигляді міжбюджетних трансфертів і/або використовують комунальне майно; за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу бюджетів місцевого самоврядування; цільовим використанням коштів бюджетів місцевого самоврядування; цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під місцеві гарантії; тощо (ст. 4 Указу Президента України «Про затвердження Положення про ДФІУ»; п. п. 4–6 Постанова КМУ «Положення про ДФІУ») [19; 20].

Висновки. Отже, виходячи із вищезазначеного, вважаємо таке:

1) системою органів, які беруть участь у здійсненні фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, є сукупність органів влади, що мають повноваження у сфері цієї діяльності;

2) на підставі дослідження органів влади, що мають повноваження у сфері фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, визначено, що до системи органів влади, які здійснюють і беруть участь у здійсненні цієї діяльності, належать такі: а) органи безпосередньої участі – сільські, селищні, міські ради та районні адміністрації міських рад (у містах, де такі створюються); виконавчі органи сільських, селищних, міських рад і районних адміністрацій міських рад; б) органи опосередкованої участі – органи, які беруть участь на регулярній основі (постійно протягом року): ВРУ, Президент України, КМУ, МФУ, ДФСУ, ДКСУ, НБУ; органи, які беруть участь на періодичній основі (епізодично, раз на рік, раз на два роки): районні й обласні ради, місцеві державні адміністрації, Національна комісія із цінних паперів та фондового ринку, Рахункова палата, Державна фінансова інспекція України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
2. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
3. Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
4. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
5. Березовська С.В. Напрямки фінансової діяльності органів місцевого самоврядування / С.В. Березовська // Людина, суспільство, держава: публічно-правовий аспект : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «VIII Прибузькі юридичні читання», 23–24 листопада 2012 р., м. Миколаїв / за ред. докт. юрид. наук, доц. О.В. Козаченко. – Миколаїв : Іліон, 2012. – 344 с.
6. Березовська С.В. Поняття та напрямки фінансової діяльності органів місцевого самоврядування / С.В. Березовська // Митна справа. Науково-аналітичний журнал. – 2013. – Ч. 1. – Книга 1. – № 1 (85). – 144 с.
7. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
8. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
9. Про Положення про Міністерство фінансів України : Указ Президента України від 08 квітня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
10. Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
11. Про Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
12. Про Положення про Державну казначейську службу України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
13. Положення про Державну казначейську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
14. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
15. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
16. Положення про порядок здійснення емісії облігацій внутрішніх місцевих позик та їх обігу : Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 29 квітня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>.
17. Про затвердження Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку : Указ Президента України від 23 листопада 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>.
18. Про Рахункову палату : Закон України від 02 липня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
19. Про затвердження Положення про Державну фінансову інспекцію України : Указ Президента України від 23 квітня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>.
20. Положення про Державну фінансову інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>.