

## **Поняття фінансової діяльності селищних рад рекреаційних територій в Україні: фінансово-правовий аспект**

З'ясовано сутність фінансової діяльності селищних рад рекреаційних територій. Проведено детальний аналіз повноважень селищних рад рекреаційних територій у сфері фінансової діяльності.

Выяснена сущность финансовой деятельности поселковых советов рекреационных территорий. Проведен детальный анализ полномочий поселковых советов рекреационных территорий в сфере финансовой деятельности.

Essence of financial activity of settlement advices of rekreaciynikh territories is found out. from. The detailed analysis of plenary powers of settlement advices of rekreaciynikh territories is conducted in the field of financial activity.

Однією з базисних категорій фінансово - правової науки є фінансова діяльність органів місцевого самоврядування, серед яких нами виділено селищні ради рекреаційних територій. Через неї в тому числі дається визначення предмета фінансового права, на її основі будуються інші фундаментальні категорії фінансово-правової науки.

Мета статті - дослідити правові основи фінансової діяльності селищних рад рекреаційних територій.

Категорію фінансової діяльності в науці фінансового права досліджували такі провідні вітчизняні та зарубіжні вчені, як: академік Л.К. Воронова, О.П. Орлюк, Т.П. Латковська, А.А. Нечай, академік М.П. Кучерявенко, М.В.

Карасьова, Ю.О. Крохіна, А.О. Монаєнко, О.Ю. Грачова, Н.Д. Еріашвілі, А.Л. Худяков, Н.І. Хімічева, І.М. Пахомов.

Мета фінансової діяльності селищних рад рекреаційних територій зумовлена їх фінансовими потребами й досягається тільки через покриття всіх фінансових витрат. Це передбачає: по-перше, збір грошових коштів у свої фінансові фонди; по-друге, розподіл їх відповідно до потреб на основі конкуренції місцевих пріоритетів; по-третє, безпосереднє використання зібраних грошових коштів для реалізації завдань селищних рад рекреаційних територій. Останні мають можливість забезпечувати себе коштами, використовуючи прерогативи публічної влади, зокрема, примус, що є їх виключним привілеєм. Ідеться, зокрема, про місцеві податки та збори, неподаткові платежі, штрафи, повернення наданих позик, прибутки від комунального майна та окремих видів діяльності, а також суми місцевих позик.

Сьогодні існують публічні за своєї природою, але недержавні за формою власності фонди коштів селищних рад рекреаційних територій. Відповідно, відбувся перегляд розподілу повноважень між державою та органами місцевого самоврядування. Одна з найважливіших умов побудови демократичної держави - фінансова незалежність селищних рад рекреаційних територій. Рівень фінансової незалежності селищних рад рекреаційних територій характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян.

Держава бере участь у формуванні доходів органів місцевого самоврядування, в тому числі й селищних рад рекреаційних територій, фінансово підтримує їх. Витрати органів місцевого самоврядування, й селищних рад рекреаційних територій, що виникають унаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою. Так, до відання Автономної Республіки Крим, відповідно до ст. 138 Конституції України, належать [4]: управління майном, що належить АРК; розроблення, затвердження та виконання бюджету АРК на основі єдиної податкової і бюджетної політики України; розроблення, затвердження та реалізація програм АРК з питань

соціально- економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля відповідно до загальнодержавних програм тощо.

Селищним радам рекреаційних територій законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. При цьому держава фінансує здійснення таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету в установленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Селищні ради рекреаційних територій в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Згідно зі ст. 115 Бюджетного кодексу України, контроль за відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів, розпису бюджету, кошторисів бюджетних установ та інших документів, які використовуються у бюджетному процесі, здійснюється [1]:

- 1) Радою міністрів Автономної Республіки Крим - щодо бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим значення та районних бюджетів Автономної Республіки Крим;
- 2) обласними державними адміністраціями - щодо районних та міських (міст обласного значення) бюджетів;
- 3) міськими державними адміністраціями в містах Києві та Севастополі - щодо районних у цих містах бюджетів;
- 4) районними державними адміністраціями - щодо міських (міст районного значення), селищних, сільських бюджетів та бюджетів їх об'єднань, що створюються згідно із законом;
- 5) виконавчими органами міських рад - щодо бюджетів районів у містах, сіл, селищ чи міст районного значення, що входять до складу цих міст.

Отже, зазначені конституційні положення свідчать про те, що Україна не тільки закріплює гарантії місцевого самоврядування в Конституції, а й визнає його як

одну з фундаментальних засад демократичного устрою держави і суспільства. Відповідно до ст. 119 Конституції України, місцеві державні адміністрації на певній території забезпечують підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів, звіт про виконання відповідних бюджетів та програм, взаємодію з органами місцевого самоврядування тощо.

Отже, місцеві фінанси - 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 фондів коштів органів місцевого самоврядування з метою задоволення публічного інтересу територіальної громади та виконання органами місцевого самоврядування державних функцій у процесі реалізації власних і делегованих державою повноважень. Безпосереднього розвитку всієї економічної системи України та її стабілізації можна досягти через фінансове забезпечення її складових - адміністративно- територіальних одиниць. Робота зі справляння й використання місцевих податків і зборів становить частину фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, що являє собою сукупність здійснюваних у правовій формі дій органів місцевого самоврядування з утворення, розподілу та використання фінансових ресурсів, за допомогою яких забезпечується виконання завдань і функцій місцевого самоврядування. В основі змісту фінансової діяльності місцевого самоврядування лежать потреби в грошових коштах та інтереси територіальних громад, які можуть формуватися самими громадами або впливати із завдань, функцій та компетенції місцевого самоврядування [8, с. 65].

У найбільш загальному вигляді основний зміст фінансової діяльності селищних рад рекреаційних територій становить фінансування соціально-культурної сфери та місцевих потреб - утримання органів влади й управління, органів місцевого самоврядування, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, молодіжні програми, житлове й комунальне господарство, культура, фізична культура і спорт, капітальні вкладення,

фінансування агропромислового комплексу, роботи з покращання земель, витрати екологічного характеру та інші видатки. В інших країнах світу до цих видатків окремими видами можуть додаватись будівництво шляхів, ветеринарна допомога, догляд за бідними та сиротами, житлове будівництво, працевлаштування безробітних, ритуальні послуги, збирання та утилізація сміття тощо.

У сфері фінансів завданням, функціям і компетенції селищних рад рекреаційних територій повинні відповідати їх правові та реальні фінансові можливості; при цьому основою й причиною їх існування є наявність об'єктивних потреб та інтересів (інтереси являють собою усвідомлені потреби) місцевого населення. В економічній літературі зазначається, що завдання та функції місцевих рад можуть бути поділені на дві групи: 1) завдання й функції, які взагалі передано місцевим органам влади в межах місцевих інтересів, і вони є їхньою невід'ємною власною компетенцією; 2) завдання та функції, доручені місцевим органам влади центральною владою, або так звані делеговані повноваження [5, с. 122]. Фахівці з фінансів і фінансового права завжди наголошували на значенні фінансів у справі зміцнення місцевого самоврядування, підкреслюючи необхідність надання місцевим органам реальних матеріальних можливостей і повноважень [8, с. 87]. Щоправда, у літературі іноді допускається змішування двох питань - про співвідношення компетенції та матеріальних фінансових ресурсів. Так, В.М. Вишновецький [2, с. 168] слідом за П.М. Годме [3, с. 429] пише, що незалежність місцевих органів більшою мірою визначається їх компетенцією у сфері фінансів, ніж компетенцією у вирішенні інших питань. У цьому випадку має місце змішування прав (як головної частини компетенції місцевих рад) та об'єкта повноважень - матеріально-фінансової бази. У цілому ж це питання - про самостійність місцевих органів влади - має два аспекти:

- 1) наявність належних сум грошових коштів;
- 2) наявність відповідної, у тому числі власної компетенції розпоряджатися ними.

Поняття місцевих фінансів як єдиної фінансової бази місцевих громад, общин, територій сформувалося не відразу з виникненням місцевого самоврядування, а лише наприкінці ХІХ ст. Разом з ним з'явилися й теоретичні розробки поняття місцевих фінансів, які частіше за все називались “місцевим фінансовим господарством”, “сукупністю матеріальних засобів”, “господарством місцевих спілок” [5, с. 56] та ін.

Бюджетний кодекс України встановив тісний зв'язок між місцевим самоврядуванням і його фінансовою базою, підкресливши значення сіл, селищ, міст як основи місцевого самоврядування і вивів за межі бюджетів місцевого самоврядування бюджети всіх вищих ланок. Це має певне понятійне значення і для місцевих податків та зборів, які в такому разі не можна називати доходами місцевого самоврядування - вони є доходами всіх місцевих бюджетів, як це випливає з їх назви - “місцеві”.

А.О. Монаєнко вважає, що органи місцевого самоврядування, як і органи державної влади, здійснюють фінансову діяльність, підтримуючи публічний фінансовий інтерес у державі, наприклад, наділені в законодавчому порядку правом стягнення місцевих податків та зборів у місцевий бюджет. 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 витрати органів місцевого самоврядування у зв'язку з розвитком соціальної інфраструктури, прибиранням і благоустроєм території [7, с. 21].

Органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями

використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Втручання державних органів у процес складання, затвердження й виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених законодавством.

Головне значення для функціонування місцевого бюджету має його дохідна база. Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

Питання про дохідну базу місцевих бюджетів є ключовим, оскільки саме в ньому перетинаються всі питання забезпечення місцевих бюджетів доходами. Із цього погляду як місцеві податки і збори, так і інші дохідні джерела виконують одну і ту саму функцію - наповнення бюджету, і в цьому розумінні, будучи переданими до місцевих бюджетів, є "місцевими". Щоправда, місцеві податки та мають і інше значення - органи місцевого самоврядування їх устанавлюють і певним чином адмініструють (при цьому в полі зору місцевих органів виявляються такі питання, як податкове навантаження на певний регіон, визначення місцевих особливостей тощо

Світовий досвід забезпечення місцевих бюджетів доходами дає змогу зробити висновки про різні його способи, які вже використані або використовуються в практиці іноземних держав, і в основі яких лежить вироблене протягом сторіч розуміння селищних рад, їх співвідношення із загальнодержавною владою, розподіл завдань, функцій і повноважень та розуміння місцевого оподаткування:

1. Селищні ради рекреаційних територій отримують певну частину відрахувань від загальнодержавних податків і зборів від загальнодержавних доходів у певній формі і певних розмірах, установлених органами державної влади.

2. Селищним радам рекреаційних територій надається право встановлювати надбавки до загальнодержавних податків і зборів, що надходять до місцевих бюджетів. Така система дає змогу досить ефективно враховувати пропорції

розвитку господарства держави і регіонів. Позитивним моментом цієї системи в літературі називається те, що така система надбавок найдемократичніша за своєю сутністю та забезпечує певні можливості для місцевих органів влади у визначенні розмірів місцевих надбавок, навіть якщо держава встановлює максимальне обмеження їх рівня [6, с. 43].

3. Система розподілу доходів (повного або часткового) між рівнями влади, коли одні податки спрямовуються до центрального бюджету, а інші - до місцевого.

4. Селищні ради рекреаційних територій самостійно встановлюють місцеві податки та збори, а також надбавки до них, які йдуть до центральних бюджетів держави й використовуються урядом.

Таким чином, повноваження селищних рад рекреаційних територій у сфері фінансової діяльності полягають у затвердженні програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; затвердженні місцевого бюджету, внесенні змін до нього; затвердженні звіту про виконання відповідного бюджету; встановленні місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом; прийнятті рішень стосовно випуску місцевих позик та щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; прийнятті рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах; установленні для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету.

#### Література:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Офіційний вісник України. - 2010. - № 59. - С. 9.
2. Вишновецький В.М. Місцеві податки в Україні / В.М. Вишновецький // Проблеми фінансового права. - Чернівці : Рута, 1999. - С. 168-179.



3 Годме П. Финансовое право / П. Годме. - М. : Прогресс, 1978. - 620 с.

4. Конституція України від 28.06.1996 р. (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.

5. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В.І. Кравченко. - К. : Знання, 1999. - 487 с

6. Местные финансы СССР / [под общ. ред. Н.Н. Ровинского]. - М. : Госфиниздат, 1936. - 486 с..

7. Монаєнко А.О. Правове регулювання фінансової діяльності органів місцевого самоврядування / А.О. Монаєнко // Підприємництво, господарство і право. - 2010. - № 10. - С. 20-24.

8. Фінансове право України : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / [Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін.]. - К. : Правова єдність, 2009. - 395 с.