***М. О. Перепелиця,*** кандидат юридичних наук, науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АпрН України

# Статус територіальних громад як суб'єктів фінансового права

Досить актуальним на сучасносному етапі є питання щодо статусу територіальних громад як суб'єктів фінансового права. Із цим пов'язана, перш за все, проблема, що існує у тому чи іншому обсязі у кожному регіоні держави — постійна нестача фінансових ресурсів і необхідність повнішого та ефективнішого задоволення потреб населення.

Держава, що виконує досить широке коло завдань у сфері фінансової діяльності, не має можливості індивідуально підходити до питання фінансування кожної окремої адміністративно-територіальної одиниці. По-перше, держава має більш значущі внутрішні та зовнішні функції у сфері фінансової діяльності; по-друге, щоб відслідкувати особливості розвитку того чи іншого регіону держави, адаптувати дію фінансово-правових норм до особливостей функціонування відокремленої територіальної одиниці і мати об'єктивне уявлення про необхідність у фінансових коштах, необхідно жити потребами відповідної територіальної одиниці, знати менталітет громадян, що на ній мешкають, і т. ін. Ці проблеми доцільно й ефективно можуть розв'язати органи місцевого самоврядування, що є представниками інтересів відповідних територіальних громад.

© Перепелиця М. О., 2005

Таким чином, неможливо адекватно вирішувати фінансові питання територіальних громад, якщо керувати виключно з центру та за одним стандартом і застосовувати його до всіх регіонів держави. Це позиція централізації державної влади при здійсненні фінансової діяльності. Якщо ж територіальна громада безпосередньо сама, самостійно виконуватиме більше коло завдань при здійсненні діяльності щодо мобілізації, розподілу та використанню фінансових ресурсів у межах своєї території, тобто у більшості фінансових питань буде фінансово незалежна, то задоволення її потреб буде здійснюватися ефективніше. А передумовою фінансової незалежності є розумний розподіл повноважень у сфері фінансові діяльності між державою та територіальними громадами.

Метою даної статті є аналіз територіальних громад як суб'єктів фінансового права; розгляд одного з елементів фінансового статусу — фінансових (бюджетних, податкових) повноважень, які мають ці суб'єкти та які вони реалізують в особі органів місцевого самоврядування. Необхідно зазначити, що у науковій літературі вищеназвана проблема вже безумовно обговорювалась[1], але врахування особливостей правового регулювання фінансового статусу територіальної громади є головною умовою вирішення питання її фінансової самостійності і незалежності, тому вважається необхідним продовжити її аналіз.

Відповідно до ст. 1 Закону України від 21 травня 1997 року зі змінами від 21 квітня 2005 року «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада — це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, які мають єдиний адміністративний центр[2]. Територіальні громади є суб'єктами

[1] Див.: *Музика О.* Поняття «доходи місцевих бюджетів» і відмежування його від суміжних бюджетно-правових категорій // Право України. – 2004. – № 10. – С. 63 – 68; *Лук'яненко І. Г.* Трансформація джерел доходів місцевих бюджетів в Україні // Фінанси України. – 2004. – № 12. – С. 31–39; *Жемеренко Є. В.* Використання коштів місцевих бюджетів України // Фінанси України. – 2002. – № 4. – С. 12–18; *Шильникова О. М.* Формування доходів місцевих бюджетів //Фінанси України. – 2002. – № 4. – С. 54–57; *Кучерявенко Н. П.* Курс налогового права: В 6 т. – Т. 2: Введение в теорию налогового права. – Х.: Легас, 2004. – С. 383–391.

[2] Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.





фінансового права, оскільки їм притаманні всі необхідні для цього ознаки (ознаки, що взагалі характеризують суб'єкта права): зовнішня фінансова відокремленність, фінансова персоніфікація, здатність виражати та здійснювати фінансову персоніфіковану волю (фінансова правосуб'єктність, що складається з фінансової правоздатності та дієздатності) і на них поширюють свою дію норми фінансового права.

Перш за все, норми фінансового права наділять таку правову особу як територіальні громади відповідним колом обов'язків і прав у сфері фінансової діяльності, зокрема, повноваженнями по здійсненню мобілізації, розподілу та використанню своїх публічних фондів. Так, Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року визнає за територіальними громадами право на власний бюджет[1] і у зв'язку з цим наділяє їх необхідними бюджетними обов'язками та правами; Закон України від 18 лютого 1997 року «Про систему оподаткування»[2] визнає за ними право на власні джерела доходів, відповідно до чого такі громади наділяються податковим комплексом обов'язків та прав; норми, що закріплені у Декреті Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1993 року «Про систему валютного регулювання і валютного контролю»[3] дозволяють їм формувати місцеві валютні фонди шляхом придбання іноземної валюти, що, у свою чергу, надає територіальним громадам валютні обов'язки та права.

По-друге, територіальні громади, як вже зазначено, мають певні ознаки, необхідні для визнання їх суб'єктами фінансового права.

Територіальна громада є зовнішньо фінансово відокремленою особою, оскільки має специфічний фінансовий статус. Наявність такого правового статусу виокремлює її як суб'єкта фінансового права.

Територіальна громада виступає як персоніфікований суб'єкт фінансового права. Це виражається в її можливості представляти свої інтереси у правовідносинах з іншими суб'єктами права (де-

[1] Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.

[2] Там само. – 1997. – № 16. – Ст. 119.

[3] Там само. – 1993. – № 17. – Ст. 184.

ржавою, державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими територіальними громадами тощо) зовні, у вигляді єдиної відокремленої особи.

Територіальна громада має здатність беспосередньо виражати та здійснювати свою правову волю у сфері фінансової діяльності, тобто має фінансову правосуб'єктність. Фінансова правоздатність — це можливість територіальної громади мати фінансові обов'язки та права (наприклад, територіальна громада має право формувати доходну частину місцевого бюджету за рахунок власних джерел). Фінансова дієздатність — це можливість територіальної громади здійснювати свої фінансові обов'язки та права, що вже має місце у конкретних правовідносинах. Наприклад, така правова особа зобов'язана сплачувати загальнодержавні податки та збори, незалежно від особливостей розвитку свого регіону.

Інтереси територіальної громади представляють органи місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні»[1] місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. При цьому в системі суб'єктів фінансового права необхідно розрізняти територіальні громади і органи місцевого самоврядування, оскільки перші виокремлюються у статусі одержувачів бюджетних коштів, власників надходжень від місцевих податків та зборів, тоді як другі виступають як суб'єкти, що безпосередньо організують фінансову діяльність у регіоні. Але саме територіальні громади мають фінансово-правовий статус, елементи якого (фінансові обов'язки та права) здійснюються за рішеннями органів місцевого самоврядування. Без визначення статусу територіальної громади неможливо взагалі будувати систему правовідносин цього суб'єкта права з іншими. А територіальна громада, виступаючи носієм відповідних обов'язків та права (про що вже йшла мова), безумовно вступає в різні правовідносини з приводу фінансової діяльності з іншими суб'єктами фінансового права.

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.





Взагалі правовий статус складається з різних елементів: правосуб'єктність, права та обов'язки, інтереси, компетенція, гарантії правового стану тощо. Але нас у даному разі цікавить саме сукупність фінансових обов'язків та прав, які має територіальна громада. Фінансово-правовий статус територальної громади — це невід'ємна частина взагалі правового статусу територіальної громади, що виражає особливості її правового стану як суб'єкта фінансового права, тобто як суб'єкта, що діє на стадіях мобілізації, розподілу та використання фінансових ресурсів для задоволення потреб економічного та соціального розвитку свого регіону.

При здійсненні фінансової діяльності територіальна громада має бюджетні та податкові (фінансові) повноваження і безпосередньо здійснює їх через органи місцевого самоврядування. При цьому фінансові повноваження територіальної громади поділяються на дві групи: власні і делеговані. Згідно з Законом України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. На базі цих джерел (тобто джерел, що належать територіальній громаді при здійсненні мобілізації доходів або джерел, що належать державі) і формуються підстави поділу власних і делегованих фінансових (бюджетних, податкових) повноважень.

Під власними фінансовими повноваженнями розуміється комплекс юридичних (бюджетних та податкових) обов'язків та прав по формуванню доходів місцевих бюджетів за рахунок джерел, що безпосередньо належать територіальній громаді. Згідно з Законом України від 18 лютого 1997 року «Про систему оподаткування» територіальні громади за рішеннями органів місцевого самоврядування можуть встановлювати і регулювати механізм місцевих податків і зборів на своїй території, але тільки в межах, установлених законодавчо. При цьому є сукупність деяких місцевих платежів, які необхідно в обов'язковому порядку вводити в дію на відповідній території.

Під делегованими повноваженнями розуміється комплекс юридичних (бюджетних та податкових) обов'язків та прав по

формуванню доходів місцевих бюджетів за рахунок джерел, що належать державі, тобто тих ресурсів, що виділяє (делегує) держава на виконання функцій та завдань територіальних громад. До цієї групи, наприклад, входять такі платежі: податок з доходів фізичних осіб у частині, визначеній бюджетним законодавством; державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам; плата за ліцензії на проведення певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад; плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності; єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам, тощо.

Але власні повноваження, що входять до фінансового статусу територіальної громади, є дещо проблематичними з огляду на їх самостійний, незалежний характер. По-перше, вони все одно здійснюються у чітких державних межах і у такому випадку досить важко провести чітку межу між повноваженнями держави (делегованими) і територіальної громади (власними). По суті самостійність останньої виявляється тільки в можливості введення в дію того чи іншого обов'язкового місцевого платежу з дотриманням всіх встановлених на вищому рівні механізмів його дії.

По-друге, той перелік місцевих податків та зборів, що пропонується для формування дохідної частини бюджету територіальної громади, не можна вважати досконалим, бо частка надходжень від власних джерел досить невелика — від 3 до 7 процентів. Найбільша питома вага в доходах бюджетів територіальних громад нині належить надходженням від загальнодержавних податків, зборів, обов'язкових платежів, які не пов'язані з власною діяльністю територіальних громад. Цю функцію держава виконує відповідно до Закону України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні», де встановлено, що держава повинна фінансово підтримувати місцеве самоврядування, брати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів. Але фінансово підтримувати і брати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів (бюджетів територіальних громад) — це означає надавати допомогу і здійснювати додаткову, факультативну діяльність з приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів територіальної громади. А основні фінансові повноваження повинні належати територіальним громадам. І власні фінансові повноваження територіальних громад повинні розумітися як обов'язки та права, що здійснюються беспосередньо на основі їх самостійного та незалежного волевиявлення, без втручання держави.





У такій ситуації, тобто у ситуації чіткої централізованої фінансової політики держави, практично неможливо у повному обсязі вирішити проблему нестачі фінансових ресурсів у бюджетах територіальних громад. Здається логічнішим, коли основою фінансової бази територіальних громад будуть доходи з власних джерел у прямому їх розумінні. Такий стан речей відповідатиме принципам правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності у сфері фінансової діяльності територіальних громад.

Таким чином, на сучасному етапі існування територіальної громади як суб'єкта фінансового права не можна зробити висновок, що вони мають самостійний и незалежний фінансово-правовий статус. Скоріше фінансовий статус територіальних громад можно охарактеризувати як похідний або залежний від фінансово-правового статусу держави.

Отже, розгляд деяких аспектів порушеної у статті проблеми передбачає більш детальний і глибокий її аналіз і виступає підґрунтям для подальшої розробки цього питання.

X620
Д36

АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

# Державне будівництво та місцеве самоврядування

Збірник наукових праць

Випуск 10

АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

# Державне будівництво та місцеве самоврядування

Збірник наукових праць

*Видається з 2001 року*
*Випуск 10*

Харків
«Право»
2005