

УДК 347.73

А. В. Добровінський

аспірант кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ ЦІЛЮВИХ ФОНДІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена актуальним питанням правового регулювання спеціалізованих цільових фондів як додаткового джерела розвитку місцевого самоврядування в Україні. Розглянуті види спеціалізованих цільових фондів місцевого самоврядування, та висловлено авторські міркування щодо правового забезпечення формування та використання цільових фондів органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, місцевий бюджет, фінанси, спеціалізовані цільові фонди, правова форма спеціалізованих цільових фондів.*

Постановка проблеми. Згідно зі ст. 68 Закону України «Про місцеве самоврядування», органи місцевого самоврядування можуть утворювати цільові фонди, які є складовою частиною спеціального фонду відповідного місцевого бюджету [1]. Бюджетний кодекс України (далі – БКУ) у ст. 69-1 встановлює джерела надходжень до спеціального фонду місцевих бюджетів, що складаються від концесійних надходжень, повернення кредитів, субвенцій, штрафних санкцій, надходжень від бюджетних установ, що утримуються коштом місцевого бюджету, благодійних внесків та інших надходжень [2]. Загалом ці надходження становлять незначний обсяг коштів і мають вірогідне значення з позицій стягнення і напрямів використання. Порядок формування та використання цільових фондів визначається відповідним Положенням, що затверджується місцевою радою, має автономний характер для окремого регіону і надає право органам місцевого самоврядування самостійно встановлювати види фондів, порядок використання і звітність, але обмежує право на формування цих фондів. Відсутність уніфікованих правових засад формування та використання спеціалізованих цільових фондів на місцевому рівні і їх незначний обсяг потребують пошуку нових шляхів їх правової регламентації як додаткового джерела руху публічних фі-

нансових ресурсів, що є в розпорядженні органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Доцільно зазначити, що норми щодо формування цільових фондів місцевого самоврядування пройшли тривалий розвиток. Так, ще у ст. 23 Закону Української РСР «Про бюджетну систему України» від 05.12.1990 р. було встановлено, що централізовані та децентралізовані фонди цільового призначення, які утворюються за рішеннями Верховної Ради України і місцевих рад, є самостійними фінансовими інститутами і як складові елементи включаються до бюджетів по доходах та видатках [3].

Чинний Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. у п. 25 ст. 26 до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад відносить утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди. На думку В.І. Павлова та Н.М. Кондрацької, нині самостійного місцевого фінансового інституту позабюджетних фондів в Україні немає, державні цільові фонди такими вважати не можна, тому що вони не функціонують поза бюджетом, а включаються за доходами і видатками до відповідних бюджетів [5, с. 40]. Як справедливо зазначає А.П. Лелеченко, розбудова системи місцевого самоврядування в Україні в контексті інтеграції в Європейський Союз потребує вдосконалення нормативно-правової регламентації правового ста-

тусу органів місцевого самоврядування та вдосконалення організаційної основи реалізації повноважень. Тому потребують нагального вирішення проблеми нормативно-правової, організаційно-правової, територіальної та матеріально-фінансової основ місцевого самоврядування в Україні [6]. Цілком слушною є думка науковців, що законодавство, яке регулює порядок утворення фондів, не систематизоване, що значно ускладнює процес роботи під час пошуку правової регламентації публічних централізованих цільових бюджетних фондів коштів органів місцевого самоврядування, до того ж, часто відсутні правові положення, які мають затверджуватися рішеннями рад та закріплювати правовий статус цільових фондів [7, с. 438]. З наведеного вище можна дійти висновку, що чинне законодавство України, що регламентує відносини щодо спеціалізованих цільових фондів місцевого самоврядування, потребує удосконалення.

Мета статті – на основі аналізу чинного законодавства та наукових поглядів на проблему формування та використання спеціальних цільових фондів місцевого значення виявити наявні проблеми правового забезпечення, зокрема їх видів і засобів формування та використання, а також запропонувати нові напрями їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Аналіз окремих нормативно-правових актів дає змогу виділити певні напрями щодо цільового призначення коштів спеціалізованих фондів місцевого самоврядування. Зокрема, Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду» у ст. 9 зазначає, що кошти, одержані від приватизації державного житлового фонду, зараховуються у спеціально створені позабюджетні приватизаційні житлові фонди місцевих рад народних депутатів або спеціальні фонди підприємств, організацій і установ, у повному господарському віданні або оперативному управлінні яких знаходиться державний житловий фонд, і використовуються на житлове будівництво та на ремонт житла з метою забезпечення житлом громадян, які перебувають на обліку як ті, хто потребує поліпшення житлових умов [9].

Ст.71 БКУ присвячена бюджету розвитку місцевих бюджетів, у ч. 4 цієї ж статті визначено, що бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів [2]. Капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на: соціально-економічний розвиток регіонів, виконання інвестиційних проектів, будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства, будівництво газопроводів та інші важливі потреби місцевого значення. Розглянемо інші спеціалізовані цільові фонди, які можуть використовуватися на місцях.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» у бюджеті Автономної Республіки Крим, обласних, міських, сільських та селищних бюджетах щорічно передбачаються видатки на проведення робіт, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом й утриманням автомобільних доріг. З цією метою у складі місцевих бюджетів створюються територіальні дорожні фонди [9]. Дохідна частина цих фондів формується завдяки частині коштів Державного дорожнього фонду України, інших надходжень до відповідних місцевих бюджетів, що мають нестабільний характер. Кошти територіальних дорожніх фондів спрямовуються на будівництво, реконструкцію, ремонт й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг у населених пунктах, що належать до комунальної власності, а також на потреби дорожнього господарства за напрями, визначеними відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, міськими, селищними та сільськими радами.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» у ст. 47 зазначає про створення спеціалізованих Державного та місцевих цільових фондів із метою фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища [10]. Місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища утворюються у складі бюджету Автономної Республіки Крим та відповідного міс-

цевого бюджету за місцем заподіяння екологічної шкоди коштом частини екологічного податку, частини грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, а також цільових та інших добровільних внесків підприємств, установ, організацій та громадян. Кошти цього фонду можуть використовуватися тільки для фінансового забезпечення здійснення природоохоронних заходів, включаючи захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, ресурсозберігаючих заходів, зокрема наукових досліджень із цих питань, ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також заходів зниження забруднення навколишнього природного середовища та дотримання екологічних нормативів і нормативів екологічної безпеки, зниження впливу забруднення навколишнього природного середовища на здоров'я населення.

В Україні можуть утворюватись й інші фонди для стимулювання і фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Разом із позабюджетними цільовими фондами до альтернативних доходів органів місцевого самоврядування деякі вчені відносять і місцеві позики, порядок випуску, розміщення та обігу яких сьогодні регламентується Законом України «Про цінні папери та фондовий ринок» [11] і Положенням про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик, затвердженим рішенням ДКЦПФР № 414 від 7.10.2003 р. [12]. Незважаючи на законодавче врегулювання діяльності місцевих рад щодо випуску місцевих позик, вони не набули значного поширення в Україні. Випуск місцевих позик має не систематичний, а епізодичний характер. Основними причинами такого становища, як зазначається в наукових дослідженнях, є нестабільність умов господарювання, кризові явища в економіці, інфляція, нестабільність і суперечливість законодавства [13, с. 39–40].

Варто зазначити, що деякі місцеві бюджети взагалі не відокремлюють різнови-

ди спеціальних фондів. Так, наприклад, бюджет м. Харків на 2016 р. передбачає створення спеціального фонду бюджету міста, джерелами формування якого є: кошти пайової участі у розвитку інфраструктури міста Харкова, отримані відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності, кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у комунальній власності, або прав на них, 90% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, капітальні трансферти (субвенції) з інших бюджетів, кошти від повернення кредитів, наданих із міського бюджету м. Харків, та відсотки, сплачені за користування ними, запозичення, здійснені у порядку, визначеному законодавством; кошти, які передаються з іншої частини міського бюджету за рішенням міської ради (щодо коштів резервного фонду бюджету міста в частині витрат бюджету розвитку – за рішенням виконавчого комітету міської ради); надходження спеціального фонду бюджету м. Харків, що визначені статтею 691 БКУ [14]. Отже, формування фонду свідчить про планування його коштів за різними напрямками діяльності місцевої влади.

Кожен окремий орган місцевого самоврядування у прийнятих ним Положеннях про відповідні місцеві цільові фонди, окрім визначення джерел утворення місцевих цільових фондів, встановлює й суб'єктів, що здійснюють розпорядження коштами цих фондів, впроваджують порядок і строки звітності щодо використання фондів, які доволі широко відрізняються один від одного. Так, відповідно до Положення про цільовий фонд Мелітопольської міської ради Запорізької області головним розпорядником коштів є виконавчий комітет Мелітопольської міської ради Запорізької області, який щоквартально звітує про надходження і використання коштів цільового фонду постійній депутатській комісії з питань бюджету та соціально-економічного розвитку міста [15]. А у Положенні про порядок формування та напрями використання цільового фонду Первомайської

районної ради розпорядження коштами, що належать до цільового фонду районної ради, здійснює голова районної ради шляхом прийняття відповідних розпоряджень і про витрачання цього фонду звітує на сесії районної ради після закінчення фінансового року [16].

Таким чином, в Україні на рівні місцевого самоврядування відсутній єдиний підхід до низки важливих питань, зокрема таких, як суб'єкти використання місцевих цільових фондів та контроль і звітність за їх формуванням та використанням.

На думку Т.Б. Шолкової, місцеві бюджети, а точніше, їх спеціальні фонди, мають у своїй структурі цільові фонди, які можна поділити на: 1) ті, що є у будь-якому місцевому бюджеті, незалежно від місця розташування територій, кількості населення, видів соціальних структур населення та інше, наприклад, Фонд розвитку, цільовий міський фонд соціально-економічного розвитку, дорожні фонди та фонди охорони навколишнього природного середовища, 2) ті, що створені виключно на певній території (їх створення зумовлене певними обставинами, які є актуальними виключно для конкретної території) [7, с. 437]. Іншої думки стосовно класифікації місцевих цільових фондів дотримуються Т.А. Говорушко та С.М. Еш, які серед цільових фондів місцевого самоврядування виділяють фонди охорони навколишнього природного середовища та інші цільові фонди місцевих рад [13, с. 47].

На підставі аналізу наведених вище норм законодавчих актів, що регулюють функціонування місцевих спеціалізованих фондів та наукових думок, можна сформулювати висновки про відсутність єдиного підходу щодо правового регулювання питань витрачання коштів цих фондів із деталізацією фінансування суб'єктів розпорядження коштами цих фондів, їх звітності та контролю за джерелами формування спеціалізованих цільових фондів місцевого самоврядування.

З метою подолання недостатнього законодавчого регулювання фінансових питань діяльності місцевого самоврядування народними депутатами О.В. Чорноволенком та В.С. Ковалем було внесено Проект закону «Про фінансову основу

місцевого самоврядування», який містить главу, присвячену місцевим цільовим фондам [17]. За проектом цього закону, місцеві цільові фонди є спеціалізованими неприбутковими установами, юридичними особами, мають самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку, штампи, бланки із своїм найменуванням. Організаційно-правова форма фондів та порядок створення їх спостережних рад затверджуються представницьким органом місцевого самоврядування.

Пропонується, що місцеві цільові фонди можуть створюватися з метою: надання додаткових до державних соціальних гарантій, тобто додаткового пенсійного забезпечення, соціального захисту найбільш незахищених верств населення (інвалідів, дітей-сиріт, тощо), підтримки індивідуального житлового будівництва, малого підприємництва, сприяння розвитку культури та мистецтв; сприяння розвитку окремих галузей господарства територіальної громади (сільського машинобудування, туризму, відпочинку тощо) відповідно до рішень органів місцевого самоврядування.

Вичерпний перелік напрямів діяльності місцевих цільових фондів, на думку авторів законопроекту, має визначатися статутами місцевих цільових фондів. Запропоновано також й певний уніфікований підхід до джерел формування коштів місцевих цільових фондів, зокрема встановлено, що кошти місцевих цільових фондів можуть формуватися коштом бюджетних призначень на видатки завдяки конкретно визначеним джерелам надходжень, а також частини справлених місцевих податків і зборів. Законопроект не передбачає будь-яких обмежень щодо кількості місцевих цільових фондів, що можуть бути утворені органами місцевого самоврядування. Визначаючи місцеві цільові фонди як спеціалізовані неприбуткові установи-юридичні особи, автори законопроекту розробили низку прав цих суб'єктів, зокрема, вони мають право володіти і користуватися закріпленим за ним майном відповідно до мети своєї діяльності.

Висновки і пропозиції. Відсутність єдиної законодавчої основи регулювання місцевих цільових фондів не дає мож-

ливості виділення видів спеціалізованих цільових фондів, провести їх класифікацію, а також джерел їх формування. Нагальним є прийняття спеціального нормативно-правового акта, який би містив загальні вимоги щодо правового статусу, напрямів діяльності (видів), порядку формування, управління, відповідальності та звітності спеціалізованих цільових фондів місцевого самоврядування. Таким нормативно-правовим актом міг би стати запропонований Закон України «Про фінансову основу місцевого самоврядування», в складі якого варто визначити специфіку місцевих цільових фондів. У разі прийняття названого проекту закону вбачається за доцільне прийняття Положення про Статут спеціалізованого цільового фонду місцевого самоврядування, яким можливо визначити ті питання, які не знаходять достатньо чіткого викладення в розглядуваному законопроекті, зокрема: вимоги щодо організаційно-правової форми цільових фондів, їх напрямів діяльності, структури та формування органів їх управління, порядку утворення, фінансових та матеріально-технічних ресурсів, напрямів та засобів їх використання і розпорядження та деталізацією інших сторін діяльності.

Оскільки питання щодо впровадження в життя проекту закону «Про фінансову основу місцевого самоврядування» не є вирішеним остаточно, а питання узгодженості нормативно-правового регулювання місцевих спеціалізованих цільових фондів потребують невідкладного рішення, то пропонуємо як певний крок до вирішення цих питань затвердити Типове Положення про порядок формування та напрями використання цільового фонду місцевої ради, яким доцільно врегулювати мету та завдання, джерела формування та напрями використання коштів відповідного цільового фонду, суб'єктів та порядок управління коштами відповідного цільового фонду, контроль та звітність щодо надходжень та видатків цільових фондів місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості

- мості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51.
3. Про бюджетну систему України : Закон Української РСР від 05.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 1. – Ст. 1.
4. Кириленко О.П., Малиняк Б.С., Письменний В.В., Русін В.М. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади: Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / О.П. Кириленко, Б.С. Малиняк, В.В. Письменний, В.М. Русін. – Асоціація міст України, Київ: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 395 с.
5. Павлов В.І., Кондрацька Н.М. Конспект лекцій з дисципліни «Місцеві фінанси» для студентів V курсу спеціальності 7.050104 / В.І. Павлова, Н.М. Кондрацька. – «Фінанси». Рівне: НУВГП, 2010. – 72 с.
6. Лелеченко А.П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні / А.П. Лелеченко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2011. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=266>.
7. Шолкова Т.Б. Публічні централізовані бюджетні цільові фонди місцевого самоврядування України: правовий статус / Т.Б. Шолкова // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 437–442.
8. Про приватизацію державного житлового фонду : Закон України від 19.06.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 524.
9. Про джерела фінансування дорожнього господарства України : Закон України від 18.09.1991р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 47.
10. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 26 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
11. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23.02.2006 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 31. – Ст. 268.
12. Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик : рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку (ДКЦПФР) від 7.10.2003 р. № 414 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 44.

13. Говорушко Т.А., Еш С.М. Місцеві фінанси. Курс лекцій для студ. спец. 7.050104, 8.050104 «Фінанси» / Т.А. Говорушко, С.М. Ерш. – Київ: НУХТ, 2009. – 172 с.
14. Рішення про бюджет м. Харкова на 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/uk/document/pro-byudzheth-mista-kharkovana-2016-rik-49067.html>
15. Про затвердження Положення про цільовий фонд Мелітопольської міської ради Запорізької області. Рішення сесії Мелітопольської міської ради Запорізької області VI скликання від 05.07.2013 р. № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://mlt.gov.ua/doc/1393.doc>
16. Про порядок формування та напрями використання цільового фонду районної ради : Рішення Первомайської районної ради від 25.05.2011 р. № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pervomaysk.mk.gov.ua/store/files/1326225693.doc>.
17. Про фінансову основу місцевого самоврядування : Проект Закону України від 08.02.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=14795&pf35401=33613>.

Добровинский А. В. Правовые основы формирования и использования специализированных целевых фондов местного самоуправления в Украине

Статья посвящена актуальным вопросам правового регулирования специализированных целевых фондов как дополнительного источника развития местного самоуправления в Украине. Рассмотрены виды специализированных целевых фондов местного самоуправления, и высказано авторское мнение относительно правового обеспечения формирования и использования целевых фондов органов местного самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, местный бюджет, финансы, специализированные целевые фонды, правовая форма специализированных целевых фондов.*

Dobrovinsky A. Legal principles of formation and use of specialized target funds of local self-government in Ukraine

The article is devoted to the actual issues of legal regulation of specialized target funds as an additional source of development of local self-government in Ukraine. The types of specialized target funds of local self-government are considered and expressed by the author D.Oborovsky A. Legal principles of formation and use of specialized target funds of local self-government in Ukraine, considering the legal provision of the formation and use of target funds of local self-government bodies.

Key words: *local self-government, local budget, finance, specialized trust funds, legal form of special purpose funds.*