

МЕТОДИ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Статтю присвячено методам фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Проаналізовано та визначено методи цієї діяльності. Розглянуто думки щодо визначення поняття "методи фінансової діяльності держави", сформульовано поняття "методи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування", а також запропоновано методи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування залежно від стадій цієї діяльності.

Ключові слова: фінансова діяльність, стадії, методи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування.

Реалізація функцій і виконання органами місцевого самоврядування завдань, визначених Конституцією та законами України, здійснюється через певну активну їх діяльність, одним із найважливіших напрямів якої є їх фінансова діяльність, оскільки вона слугує фінансовому забезпеченню виконання соціально-економічних програм та вирішенню інших питань місцевого значення. Ефективність цієї фінансової діяльності значною мірою залежить від конкретних способів, тобто методів, які органи місцевого самоврядування використовують під час здійснення такої діяльності.

Аналіз праць таких учених, як Л.К. Воронова, А.Г. Зюнькін, В.Ф. Роль, Л.А. Савченко, В.Д. Чернадчук та ін., дав змогу підсумувати, що науковці, розглядаючи методи фінансової діяльності, зазначали тільки методи фінансової діяльності держави та зовсім не приділяли увагу методам фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Інші ж учені, такі як Е.С. Дмитренко, С.І. Лучковська, О.А. Музика-Стефанчук, О.П. Орлюк та ін., досліджуючи фінансову діяльність держави та органів місцевого самоврядування, розглядали методи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування разом із методами фінансової діяльності держави, тобто не відокремлювали їх. Отже, всі вищезазначені вчені не аналізували окремо методи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування та не подавали визначення цього поняття. Тому вважаємо за необхідне визначити поняття "методи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування", а також проаналізувати ці методи.

Метою статті є формулювання поняття "методи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування", а також визначення та аналіз методів цієї діяльності залежно від стадій фінансової діяльності.

Вчені, які розглядали тільки методи фінансової діяльності держави (Л.К. Воронова, А.Г. Зюнькін, В.Ф. Роль, В.Д. Чернадчук), майже однаково визначали поняття "методи фінансової діяльності". Так, Л.К. Воронова зауважувала, що фінансова діяльність держави здійснюється різними методами, які визначаються як засоби, прийоми, за допомогою яких держава й уповноважені нею органи забезпечують мобілізацію, розподіл і використання централізованих та децентралізованих грошових фондів [14, с. 44]. В.Ф. Роль вказував, що під методами фінансової діяльності необхідно розуміти конкретні прийоми й способи, за допомогою яких держава здійснює формування, розподіл і використання відповідних централізованих та децентралізованих фондів [12, с. 19]. В.Д. Чернадчук та А.Г. Зюнькін писали, що методи фінансової діяльності – це сукупність прийомів і засобів, за допомогою яких уповноважені державою органи від свого імені формують, розпоряджаються та використовують фонди грошових коштів [10, с. 20; 8, с. 9]. Л.А. Савченко давала інше, відмінне від наведених вище визначень методів. На її думку, методи фінансової діяльності – це конкретні шляхи, способи досягнення мети фінансової діяльності держави [13, с. 8].

Інші вчені, які розглядали методи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування разом із методами фінансової діяльності держави, давали свої визначення цьому поняттю. Так, наприклад, Е.С. Дмитренко вважає, що методами фінансової діяльності держави, органів місцевого самоврядування є засоби, прийоми і способи, за допомогою яких уповноважені ними органи від їх імені мобілізують, розподіляють та використовують фонди коштів [7, с. 32]. О.А. Музика-Стефанчук та О.П. Орлюк вказують, що методи фінансової діяльності – це способи здійснення фінансової діяльності держави й органів місцевого самоврядування [9, с. 16; 11, с. 49].

Виходячи з вищезазначеного, на нашу думку, методи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування – це сукупність певних конкретних способів, які ці органи використовують на всіх стадіях і в усіх напрямках цієї діяльності для забезпечення ефективного формування, розподілу та використання фондів грошових коштів відповідного місцевого рівня.

Відповідно до методів фінансової діяльності держави та стадій фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, вважаємо, що можна виділити такі методи цієї діяльності залежно від стадій:

1. Методами фінансової діяльності органів місцевого самоврядування на стадії формування фондів коштів відповідного місцевого рівня є методи накопичення відповідних фінансових ресурсів, такі як:

1) метод обов'язкового формування фондів коштів, який полягає в обов'язковому, безоплатному стягненні з фізичних та юридичних осіб – суб'єктів господарювання різних форм власності обов'язкових платежів, що зараховуються до відповідного бюджету місцевого самоврядування, тобто є певною частиною доходів таких бюджетів. Такі платежі за часом дії та характером стягнення можна поділити на: а) постійні обов'язкові платежі, тобто це такі платежі, які відповідно до законодавства постійно стягуються з фізичних чи юридичних осіб та щомісячно чи щоквартально або щорічно зараховуються до бюджету місцевого самоврядування як: частина загальнодержавних податків та зборів відповідно до ст. 64, 65, 68, 69 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) (наприклад, це податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, інші) [1]; обов'язкові місцеві податки та збори (ст. 10 Податкового кодексу України (далі – ПКУ), ст. 69 БКУ) [1; 2] тощо; б) тимчасові єдиноразові обов'язкові платежі – це такі платежі, що відповідно до законодавства стягуються в обов'язковому порядку єдиноразово з фізичних чи юридичних осіб за вчинення в їхніх інтересах дій та видачу документів, що мають юридичне значення, уповноваженими на те органами, чи за отримання певного дозволу для здійснення певної діяльності, або за вчинення адміністративного чи фінансового правопорушення, та зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування як: частина державного мита (п. 15 ч. 1 ст. 64 БКУ, ст. 2, 3, 6 Декрету Кабінету Міністрів України “Про державне мито”) [1; 3]; адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями; санкції за порушення фінансового законодавства у вигляді штрафу та/або пені (наприклад, штраф за несвоєчасну подачу подат-

кової декларації, штраф та пеня за несплату податку чи збору, інше) тощо;

2) метод добровільного формування фондів коштів, який полягає:

- у залученні грошових коштів фізичних та юридичних осіб на добровільних договірних засадах, тобто в отриманні грошових коштів органами місцевого самоврядування, що зараховуються до бюджету місцевого самоврядування, у вигляді придбання фізичними та юридичними особами місцевих цінних паперів, отримання місцевих позик від певних фінансових установ із метою покриття дефіциту бюджету чи виконання певних цільових програм (ч. 1 п. 9 ст. 70, ст. 73, 74 БКУ) [1] тощо;
- в отриманні грошових коштів від юридичних та фізичних осіб на основі їх добровільного рішення у вигляді придбання ними місцевих лотерей під час проведення таких лотерей, товарів і майна, що є комунальною власністю, під час проведення місцевих аукціонів, об'єктів комунальної власності та земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них під час продажу їх органами місцевого самоврядування (ч. 1 п. 5 ст. 71 БКУ) [1], інше; у вигляді благодійних допомог, пожертвувань, дарунків, грантів тощо;
- в отриманні від держави в особі її уповноважених органів влади на основі їх добровільного рішення фінансової допомоги з державного та/чи інших бюджетів у вигляді трансфертів, передбачених ст. 97–98 БКУ, – дотації вирівнювання, додаткової дотації та субвенції [1];

3) метод добровільно-обов'язкового формування фондів коштів, що виражається в прийнятті органами місцевого самоврядування на власний розсуд рішення щодо вчинення щодо фізичних та юридичних осіб – суб'єктів господарювання будь-якої форми власності певних дій, результатом якого є обов'язкова сплата цими особами платежів, що зараховуються до бюджету місцевого самоврядування. Наведемо приклади таких рішень і обов'язкових платежів: а) відповідно до ст. 10 Податкового кодексу України, місцеві ради прийняли рішення про встановлення на місцях збору за місця для паркування транспортних засобів та туристичного збору (встановлення яких на місцях не є обов'язковим) [2] – це добровільне рішення рад, а от обов'язковим є сплата відповідними суб'єктами цих зборів; б) органи місцевого самоврядування прийняли рішення про надання фізичним та юридичним особам на платній основі в строкове користування майно комунальної форми власності (наприклад, земельну ділянку, певне приміщення тощо) – добровільне рішення, обов'язковою є сплата цими особами орендної плати за користування цим майном; в) місцева рада вирішила на-

дати фізичним особам та певним суб'єктам господарювання на основі поворотності, платності та строковості кредит з відповідного бюджету – добровільне рішення, обов'язковою є сплата цими суб'єктами відсотків за користування цими коштами, а також повернення самої суми кредиту (п. 8 ч. 1 ст. 71 БКУ) [1]; г) рішення місцевих рад щодо надання гарантій за кредити комунальних суб'єктів господарювання – добровільне їх рішення, обов'язкове – сплата цими суб'єктами до місцевого бюджету грошових коштів у вигляді: плати за надання цьому суб'єкту гарантії, а також відшкодування цим суб'єктом витрат місцевого бюджету, що пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань органами місцевого самоврядування (ст. 17 БКУ) [1].

2. Методами фінансової діяльності органів місцевого самоврядування на стадії розподілу фондів коштів відповідного місцевого рівня є методи розподілу відповідних фінансових ресурсів згідно із щорічними рішеннями про місцевий бюджет, що являють собою умови, на яких грошові кошти передаються з відповідного фонду бюджету місцевого самоврядування в розпорядження суб'єкта, якому ці кошти виділили органи місцевого самоврядування відповідно до бюджетного розпису. Це такі методи-умови, як:

1) метод самостійного розподілу – органи місцевого самоврядування самостійно визначають, на які цілі та завдання розподіляти власні та законодавчо закріплені за бюджетами місцевого самоврядування бюджетні кошти, якому суб'єкту їх надавати, виявляється він через такі методи:

а) метод фінансування являє собою безкоштовну, безповоротну, цільову та планову передачу грошових коштів з бюджету місцевого самоврядування на певні цілі, завдання, виконання та реалізацію органами місцевого самоврядування своїх функцій. Цей метод залежно від суб'єктів та цілей, на які грошові кошти виділяються, можна поділити на такі підвиди:

- метод програмно-цільового фінансування – спосіб, за допомогою якого грошові кошти з бюджету місцевого самоврядування розподіляються конкретному розпоряднику цих коштів на виконання певної програми відповідно до паспорту бюджетної програми. Наприклад, це такі програми, як: організаційне, інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності районної в місті ради (у разі її створення), міської, селищної, сільської рад та їх виконавчих комітетів [5]; дошкільна освіта [6] тощо;
- метод кошторисно-бюджетного фінансування, являє собою певний порядок та сукупність прийомів, за допомогою яких відбувається розподіл і виділення бюджетних коштів бюджетним установам, які створені в установленому по-

рядку органами місцевого самоврядування та повністю утримуються за рахунок бюджету місцевого самоврядування, на основі фінансових планів – кошторисів, з метою здійснення ними їхньої основної діяльності, а також виконання ними функцій та завдань, які на них покладено. Це такі бюджетні установи: комунальні підприємства міста, установи комунальної форми власності, виконавчі органи відповідних рад тощо;

- метод фінансової допомоги, який полягає в розподілі грошових коштів іншим місцевим бюджетам у вигляді міжбюджетних трансфертів – дотацій вирівнювання, субвенцій, додаткових дотацій, відповідно до ст. 101 БКУ [1]; певним категоріям населення у вигляді щомісячних виплат, стипендій, одноразових грошових допомог тощо;

б) метод кредитування являє собою строкову, відплатну, поворотну й цільову передачу на платній основі грошових коштів з бюджету місцевого самоврядування фізичним та/або юридичним особами – суб'єктам господарювання будь-якої форми власності, у вигляді надання цим особам кредиту;

в) метод боргових зобов'язань – певний законодавчо визначений порядок, відповідно до якого грошові кошти з бюджету місцевого самоврядування розподіляються на повернення місцевого боргу, який може виникати внаслідок здійснення органами місцевого самоврядування внутрішніх та/або зовнішніх запозичень, невиконання комунальним суб'єктом господарювання зобов'язань за кредитами, на які місцеві ради надають гарантії;

2) метод перерозподілу, що являє собою сукупність прийомів, за допомогою яких органи місцевого самоврядування розподіляють грошові кошти, які вони отримали з державного бюджету та/чи інших бюджетів, відповідному суб'єкту для реалізації ним відповідних цілей та/або виконання певних делегованих повноважень, на які ці кошти надаються. Такі кошти можуть надаватися у вигляді: міжбюджетних трансфертів – дотацій вирівнювання, субвенцій, додаткових дотацій (наприклад, дотація вирівнювання бюджетам місцевого самоврядування; субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах тощо); відповідно до ст. 97, 98, 100, 102–108 БКУ [1]; кредитів з державного бюджету на покриття тимчасових касових розривів відповідно до ст. 73 БКУ [1].

3. Методами фінансової діяльності органів місцевого самоврядування на стадії використання фондів коштів відповідного місцевого рівня є методи використання розпорядниками та одержувачами фінансових ресурсів на основі відповідних кошторисів, здійснення яких спрямовано на практичну

реалізацію та виконання ними своїх завдань, функцій, а також здійснення ними програм і заходів, передбачених відповідним рішенням про місцевий бюджет. Це такі методи, як:

- метод плановості використання фондів коштів, який полягає в тому, що використання цих коштів відповідно до рішення про місцевий бюджет здійснюється на основі затверджених розпорядниками цих коштів планів (кошторисів та розписів);
- метод встановлення порядку використання коштів, одержаних з відповідного фонду (загального та спеціального фонду), який полягає в тому, що одержані із цих фондів кошти завжди мають своє призначення й можуть витратитися тільки на ті цілі, на які вони виділені, та тільки відповідно до певного порядку;
- метод цільового використання коштів і цільового призначення фондів коштів полягає в тому, що ці фінансові ресурси використовуються тільки на цілі, що відповідають: бюджетним призначенням, встановленим рішенням про місцевий бюджет; напрямам використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі) або в порядку використання бюджетних коштів; бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів) (ст. 119 БКУ) [1];
- метод встановлення та дотримання компетентними органами місцевого самоврядування фінансових нормативів і лімітів використання грошових коштів полягає в тому, що ці органи: а) встановлюють мінімальні та максимальні межі, а також розміри виділення й витрачання грошових коштів на ту чи іншу програму, операцію чи одиницю виміру, виконання певного завдання відповідно до щорічних рішень про місцевий бюджет (наприклад, встановлення норм витрат на харчування в дошкільних та інших закладах освіти й охорони здоров'я комунальної форми власності, розміру надання фінансової допомоги певним громадянам та/або суб'єктам господарювання, обсягу надання кредитів з бюджету місцевого самоврядування тощо); б) дотримуються встановлених законодавчою та виконавчою владою мінімальних і максимальних меж, а також розмірів виділення та витрачання грошових коштів на ту чи іншу програму, операцію чи одиницю виміру, виконання певного завдання згідно з відповідними нормативно-правовими актами та щорічними законами про державний бюджет (наприклад, розмір нарахування на заробітну плату працівників бюджетних установ місцевого самоврядування, що перера-

ховується до Пенсійного фонду у вигляді єдиного соціально внеску відповідно до Закону України "Про збір та облік єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування" [4], тощо);

- метод встановлення порядку та нормативів розподілу чистого прибутку комунальних підприємств полягає в тому, що органи місцевого самоврядування в особі відповідних рад своїм рішенням визначають порядок, напрями використання та нормативи розподілу цих прибутків і, відповідно, надають цим коштам цільового призначення.

Висновки. Виходячи з вищезазначеного, можна зробити висновок, що кожній зі стадій фінансової діяльності органів місцевого самоврядування характерні свої методи здійснення цієї діяльності, за допомогою яких забезпечується ефективність та результативність здійснення такої діяльності.

Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. – Х.: Одиссей, 2011. – 128 с.
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755–17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
3. Про Державне мито: Декрет КМУ від 21.01.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
4. Про збір та облік єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
5. Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі "Державне управління": Наказ Міністерства фінансів України від 01.10.2010 р. № 1147 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
6. Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі "Освіта": Наказ Міністерства фінансів України, Міністерства освіти і науки України від 01.06.2010 р. № 298/519 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
7. Дмитренко Е.С. Фінансове право України. Загальна частина: навч. посіб. / Е.С. Дмитренко. – К.: Алерта: КНТ, 2006. – 376 с.
8. Зюнькін А.Г. Фінансове право: навч. посіб. для студ. ВНЗ / А.Г. Зюнькін; Міжрегіональна академія управління персоналом. – К.: Персонал, 2008. – 561 с.
9. Музика-Стефанчук О.А. Фінансове право: навч. посіб. / О.А. Музика-Сте-

- фанчук. – 3-тє вид., доп. і перероб. – К. : Атіка, 2007. – 264 с.
10. Нагребельний В.П. Фінансове право України. Загальна частина : навч. посіб. / В.П. Нагребельний, В.Д. Чернадчук, В.В. Сухонос ; за заг. ред. члена-кор. АПрН України В.П. Нагребельного. – Суми : Університетська книга, 2004. – 320 с.
11. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
12. Роль В.Ф. Фінансове право : навч. посіб. / В.Ф. Роль, В.В. Сергієнко, С.М. Попова. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 392 с.
13. Фінансове право : навч. посіб. / Л.А. Савченко, А.В. Цимбалюк, В.К. Шкарупа, М.В. Глух. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2001. – 85 с.
14. Фінансове право України : навч. посіб. / за ред. Л.К. Воронової. – К. : Правова єдність, 2009. – 385 с.

Стаття надійшла до редакції 18.06.2013.

Березовская С.В. Методы финансовой деятельности органов местного самоуправления

Статья посвящена методам финансовой деятельности органов местного самоуправления. Проанализированы и определены методы данной деятельности. Исследуются точки зрения относительно определения понятия “методы финансовой деятельности государства”, сформулировано определение понятия “методы финансовой деятельности органов местного самоуправления”, а также предложены методы финансовой деятельности органов местного самоуправления в зависимости от стадий этой деятельности.

Ключевые слова: финансовая деятельность, методы финансовой деятельности органов местного самоуправления.

Berezovskaja S. Methods of financial activities of local self-government

The article is devoted definition and analysis methods of financial activities of local self-government. Are analyzed and are determined methods for this activities. We investigate points of view regarding the definition concepts of “methods of financial activities”, “methods of financial activities of the state”, “methods of financial activities of local self-government”, as well as their ratio. Formulated own definition concept of “methods of financial activities of local self-government”. Determined that methods of financial activities of local self-government at the stage of formation funds of money resources of the respective local level are methods accumulation respective financial resources, such as: method of compulsory forming funds of money resources, method of voluntary forming funds of money resources, method of voluntary-compulsory forming funds of money resources. It is established that methods of financial activities of local self-government at a stage of distribution funds of money resources of the respective local level are method self-distribution and the method of redistribution. Are highlighted such methods of financial activities of local self-government at the stage of use of the respective funds of money resources of the respective local level as: method of planning the use funds of money resources; method of establishing a procedure for the use of funds received from the relevant fund (general and special fund); method target use and target destination funds of money resources; method of ascertaining and compliance with the competent authorities of the local government financial ratios and limits the use of money resources; method of establishing the order and norms of distribution of net profit utilities. Essence and content of all the above-noted methods is disclosed article.

Key words: financial activities, methods of financial activities of local self-government