

УДК 342.9: 352 (477)

**В. Ю. Оксінь**

кандидат юридичних наук, перший заступник директора  
Науково-дослідного інституту публічного права

## **ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СЕКТОРІВ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

*У статті діяльність суб'єктів фінансового управління публічними фінансами місцевого розвитку поділено за видом «вживання» публічних фінансів на чотири умовні сектори: 1) акумулювання публічних фінансів; 2) розподілення публічних фінансів; 3) використання публічних фінансів; 4) контроль за фінансовим забезпеченням місцевого розвитку. Визначено, що розподіл публічних фінансів на місцевий розвиток в більшій мірі здійснюється органами місцевого самоврядування, адже саме органи місцевого самоврядування зобов'язані попередньо оцінити стан місцевого розвитку окремих територій, врахувавши чинники дестабілізації фінансування місцевого розвитку та індикатори впливу на фінансове забезпечення, та на цій основі визначити фінансові потреби окремої території. Доведено, що у секторі використання публічних фінансів на місцевий розвиток беруть участь місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування як розпорядники (суб'єкти виконання) публічних фінансів місцевого розвитку, та територіальні громади, як суб'єкти громадянського суспільства, що є споживачами фінансових ресурсів.*

**Ключові слова:** місцева демократія, місцевий розвиток, місцеве самоврядування, нормативно-правові акти, обов'язки, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, повноваження, принципи, публічне адміністрування.

**Актуальність теми.** Фінансово-управлінські відносини місцевого розвитку є, на наш погляд, невід'ємною частиною публічного адміністрування цього розвитку. Ця сфера є зовсім недослідженою з погляду вітчизняної науки, при цьому, недостатність фінансування місцевого розвитку підкреслює актуальність цієї проблематики. Відповідно, нестабільність фінансової системи місцевого розвитку негативно впливає на забезпечення низки конституційних прав громадянськості в демократизованому українському суспільстві, тому вивчення сутності фінансово-управлінських правовідносин місцевого розвитку через їх секторну побудову є сучасним та своєчасним науковим викликом.

**Огляд останніх досліджень.** Сучасними дослідженнями місцевого розвитку в Україні займалися такі вчені як Н. Бодак, В. Журавський, О. Звіздай, О. Петришин, В. Погорілко, О. Ременяк, В. Серьогін, О. Фрицький, О. Чернеженко, О. Ярмиш та інші. При цьому, в умовах стрімкого

розвитку суспільних відносин новітні дослідження діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері місцевого розвитку в Україні, зокрема, у секторі фінансово-управлінських відносин, вимагають все більше наукових досліджень.

**Мета статті** полягає у комплексному аналізі позицій науковців та норм законодавства, на основі якого системно охарактеризувати сектори діяльності суб'єктів фінансового управління публічними фінансами місцевого розвитку в Україні.

**Виклад основних положень.** На наш погляд, змістом фінансово-управлінських відносин місцевого розвитку в Україні є юридична та організаційна діяльність суб'єктів фінансового управління публічними фінансами місцевого розвитку щодо акумулювання, розподілення, використання таких фінансів, та здійснення контролю, з метою дотримання принципів законності, раціональності, оптимальності та належності в системі фінансування місцевого розвитку. Тобто, діяльність суб'єктів фінансового управління публічними фінансами місцевого розвитку слід поділити за видом «вживання» публічних

фінансів на чотири умовні сектори: 1) акумулювання публічних фінансів; 2) розподілення публічних фінансів; 3) використання публічних фінансів; 4) контроль за фінансовим забезпеченням місцевого розвитку. Перші три сектори (акумулювання, розподілення, використання) мають більш фінансово-управлінську природу, сектор контролю за фінансовим забезпеченням місцевого розвитку має адміністративно-управлінський характер.

Характеризуючи кожен сектор окремо, зокрема, акумулювання публічних фінансів, найперше варто визначити, що в економіці «акумуляція» (лат. *accumulatio* — нагромадження) — це процес поступового накопичення економічним суб'єктом матеріальних ресурсів і грошових засобів; спрямування частки національного доходу на інвестиції та збільшення обсягу оборотних коштів і резервів [1; 2]. Всі процеси з акумуляції фінансових ресурсів до місцевих бюджетів фінансових ресурсів до місцевих бюджетів мають на меті забезпечити органи місцевого самоврядування коштами, достатніми для ефективного виконання покладених на них завдань. Добробут громадян, підтримка соціально незахищених верств населення, охорона здоров'я, культурно-естетичне наповнення життя громадян тощо, на рівні регіонів залежить від дій місцевих органів влади та є основними завданнями органів місцевого самоврядування на місцях, виконання яких безпосередньо залежить від їх фінансової спроможності [3, с. 99].

Акумулювання публічних фінансів місцевого розвитку — це законодавчо-побудований, системний, безперервний процес планування, збирання та накопичення матеріальних ресурсів (фінансів) спеціально-уповноваженими владними та невладними суб'єктами. Відповідно, акумулювання публічних фінансів місцевого розвитку включає не лише збирання коштів (фактично, фінансове забезпечення місцевого розвитку), а також включає стратегічне планування державно-фінансової політики місцевого розвитку, адже для «нагромадження» фінансів необхідно попередньо визначити потреби місцевих територій та можливості фінансової системи.

Щодо системи суб'єктів, які беруть участь в сфері акумулювання публічних фінансів місцевого розвитку, варто вказати, що відповідно до Бюджетного кодексу України, Міністерство фінансів України доводить Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад особливості складання розрахунків до прогнозів місцевих бюджетів та проектів місцевих бюджетів. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи місцевих рад складають прогнози місцевих бюджетів та проекти місцевих бюджетів. Проект місцевого бюджету на плановий бюджетний період ґрунтується на показниках, визначених у прогнозі місцевого бюджету, схваленому у році, що передує плановому. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад зобов'язані надавати необхідну інформацію: центральним органам виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідній сфері — для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників; Комітету Верховної Ради України з питань бюджету — для розгляду цих розрахунків [4].

Тобто, безпосередніми інституціями сектору акумулювання публічних фінансів місцевого розвитку в Україні є: 1) Верховна Рада України (як суб'єкт затвердження державного бюджету); 2) Кабінет Міністрів України; 3) Міністерство фінансів України; 4) Міністерство розвитку громад та територій України; 5) податкові органи, інші органи державної влади та невладні суб'єкти, на яких покладено функції податкового, фінансового та інвестиційного забезпечення місцевого розвитку; 6) органи місцевого самоврядування (як суб'єкти розробки місцевих бюджетів та бюджетів розвитку, суб'єкти встановлення місцевих податків і зборів, фінансування видатків); 7) місцеві державні адміністрації (як суб'єкти підготовки відповідних бюджетів, та суб'єкти регулювання фінансово-економічної та інвестиційної політики); 8) різні суб'єкти громадянського суспільства, які виконують подвійну роль — як споживачі

місцевих фінансів, потреби яких враховують при формуванні державної фінансової політики, та як суб'єкти «поповнення» публічних фінансових ресурсів, які через різноманітні інвестиційні, грантові інструменти фінансують місцевий розвиток.

Наступним сектором для аналізу є розподілення публічних фінансів. Сектор розподілення публічних фінансів на місцевий розвиток характеризується, в першу чергу, діяльністю владних суб'єктів (органів державної влади та місцевого самоврядування).

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» кошти, передані державою у вигляді дотацій та субвенцій, можуть розподілятися Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, міськими (міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення), районними радами між відповідними місцевими бюджетами та використовуватися для фінансування спільних проектів відповідних територіальних громад [4]. Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм, контролюють їх виконання. При цьому, виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються питання про розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення [4].

Тобто, розподіл публічних фінансів на місцевий розвиток в більшій мірі здійснюється органами місцевого самоврядування, адже саме органи місцевого самоврядування зобов'язані попередньо оцінити стан місцевого розвитку окремих територій, врахувавши чинники дестабілізації фінансування місцевого розвитку та індикатори впливу на фінансове забезпечення, та на цій основі визначити фінансові потреби окремої території.

У секторі використання публічних фі-

нансів на місцевий розвиток беруть участь місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування як розпорядники (суб'єкти виконання) публічних фінансів місцевого розвитку, та територіальні громади, як суб'єкти громадянського суспільства, що є споживачами фінансових ресурсів.

Статус розпорядників місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування закріплено законодавством, адже, відповідно до Бюджетного кодексу України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів. Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету [5]. За рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради при виконанні місцевих бюджетів обслуговування бюджетних коштів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ може здійснюватися установами банків державного сектору. Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджується керівником місцевого фінансового органу. До затвердження розпису місцевого бюджету керівником місцевого фінансового органу затверджується тимчасовий розпис місцевого бюджету на відповідний період. Керівник місцевого фінансового органу протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням [5].

Останнім сектором змісту фінансово-управлінських відносин місцевого розвитку в Україні є контроль. Контрольними повноваженнями в сфері місцевих фінансів наділені різні державні та громадські інститути. Особливістю фінансового контролю на місцевому рівні є участь великої кількості суб'єктів, залежно від яких його поділяють на контроль органів державного управління, органів влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, відомчий, внутрішній та громадський контроль. Фінансовий контроль органів державного управління – це

контроль з боку органів центральної влади, який може бути застосований щодо будь-якого об'єкту контролю і спрямований на забезпечення виконання законодавства та дотримання інтересів держави в сфері місцевих фінансів. На сьогодні органи державного управління відіграють визначальну роль в забезпеченні фінансового контролю на місцевому рівні. Це зумовлено, по-перше, нерозвиненістю на місцевому рівні інших видів фінансового контролю; по-друге, тим, що переважна частина фінансових ресурсів місцевого самоврядування направляється на виконання делегованих повноважень [6].

На наш погляд, адміністративний сектор контролю за фінансовим забезпеченням місцевого розвитку включає різноманітну діяльність, пов'язану із державним, спеціально-місцевим та громадським контролем за надходженням місцевих коштів та за цільовим використанням коштів місцевого розвитку. До суб'єктів здійснення контролю за фінансовим забезпеченням місцевого розвитку відносяться: – Рахункова палата; – Міністерство фінансів України; – Державна казначейська служба України та її територіальні органи; – Державна ау-

диторська служба України та її міжрегіональні територіальні органи; – спеціальні місцеві фінансові органи; – місцеві державні адміністрації; – органи місцевого самоврядування; – суб'єкти громадянського суспільства, що здійснюють громадський контроль.

#### Список використаної літератури:

1. Геологический словарь : в 3 т. 3-е изд., перераб. и доп. Санкт-Петербург : ВСЕГЕИ, 2017. Т. 1. 430 с.
2. Редакція ВУЕ Акумуляція. Велика українська енциклопедія. 2018. URL: <https://vue.gov.ua/Акумуляція>
3. Бондарчук Т. Г. Місцеві фінанси: навч. посібн. Київ: ДП «Інформаційне аналітичне агентство», 2013. 529 с.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
5. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50-51. Ст. 572.
6. Кириленко О., Малиняк Б., Письменний В., Русін В. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади. Асоціація міст України. Київ, ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 396 с.

#### **Оксинь В. Ю. Общая характеристика секторов деятельности субъектов финансового управления публичными финансами местного развития в Украине**

*В статье деятельность субъектов финансового управления публичными финансами местного развития разделена по виду «употребления» публичных финансов на четыре условные сектора: 1) аккумуляция публичных финансов; 2) распределения публичных финансов; 3) использования публичных финансов; 4) контроль за финансовым обеспечением местного развития. Определено, что распределение публичных финансов на местное развитие в большей степени осуществляется органами местного самоуправления, ведь именно органы местного самоуправления обязаны предварительно оценить состояние местного развития территорий, учитывая факторы дестабилизации финансирования местного развития и индикаторы влияния на финансовое обеспечение, и на этой основе определить финансовые потребности отдельной территории. Доказано, что в секторе использования публичных финансов на местное развитие участвуют местные государственные администрации и органы местного самоуправления как распорядители (субъекты исполнения) публичных финансов местного развития, и территориальные общины, как субъекты гражданского общества, которые являются потребителями финансовых ресурсов.*

**Ключевые слова:** *местная демократия, местное развитие, местное самоуправление, нормативно-правовые акты, обязанности, органы государственной власти, органы местного самоуправления, полномочия, принципы, публичное администрирование.*

#### **Oksin V. General characteristics of sectors of activity of subjects of financial management of public finances of local development in Ukraine**

*The article the activities of the subjects of financial management of public finances of local development are divided according to the type of "use" of public finances into four conditional sectors: 1) accumulation of public finances; 2) distribution of public finances; 3) use of public finances; 4) control over the financial support of local development.*

*The distribution of public finances for local development is largely carried out by local governments, as local governments are obliged to assess the state of local development of individual territories, taking into account the factors of destabilization of local development funding and indicators of impact on financial security separate territory. In the sector of the use of public finances for local development, local state administrations and local self-government bodies participate as managers (subjects of implementation) of public finances of local development, and territorial communities as subjects of civil society that are consumers of financial resources.*

**Key words:** *local democracy, local development, local self-government, regulations, responsibilities, public authorities, local governments, powers, principles, public administration.*