

УДК 374.73:352:336.14(477)

Т.Б. ШОЛКОВА, канд. юрид. наук, Національний університет ДПС України

ПУБЛІЧНІ ЦЕНТРАЛІЗОВАНІ БЮДЖЕТНІ ЦІЛЬОВІ ФОНДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ, ПРАВОВИЙ СТАТУС

Ключові слова: публічний, публічний централізований бюджетний цільовий фонд коштів органом місцевого самоврядування України, фінансова система місцевого самоврядування України

Відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органам місцевого самоврядування надано право мати свої фінансові ресурси, які вони мають використовувати на задоволення публічних потреб населення. Відповідні фінансові ресурси акумулюються у публічних фондах коштів органів місцевого самоврядування. Сукупність цих фондів складає фінансову систему органів місцевого самоврядування. Поняття фінансова система органів місцевого самоврядування на сьогодні відсутнє як в українському законодавстві, так і в науковій літературі.

Питаннями фінансової забезпеченості та аналізом фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, займаються вчені як фінансисти, так і науковці, що працюють в сфері фінансового права, а саме: Л.К. Воронova, О.Б. Заверуха, О.А. Музика-Стефанчук, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришва та ін., та в сфері фінансів: О.Д. Василик, В.В. Зайчикова, В.І. Кравченко, І.О. Луніна, російські вчені: О.Ю. Грачова, С.В. Запольский, О.С. Ємельянов, Т.С. Єрмакова, Е.Д. Соколова, Н.І. Хімичева, Ципкін С.Д. та інші вчені. Але не дивлячись на зацікавленість з боку науковців, проблемою фінансової забезпеченості адміністративно-територіальних одиниць, багато питань залишаються недослідженими, малодослідженими та без відповідей. Одним із таких питань, яке, на нашу думку, не знайш-

ло достатньої уваги з боку законодавця та науковців і яке потребує вирішення, є правовий статус публічних цільових бюджетних грошових фондів органів місцевого самоврядування та його закріплення, що і є метою статті.

Виявити публічні централізовані бюджетні цільові фонди органів місцевого самоврядування, встановити їх види, дослідити їх правовий статус та наявність правового закріплення. Проведений нами аналіз нормативно-правових актів України та органів місцевого самоврядування таких адміністративно-територіальних одиниць, як міста Херсон, Житомир, Дніпропетровськ, Київ, Дніпродзержинськ, Івано-Франківськ, Чернівці та Чернігів [1–7], надав можливість виявити види публічних централізованих цільових фондів органів місцевого самоврядування України, які мають у своєму розпорядженні органи місцевого самоврядування.

Отже, місцеві бюджети, а точніше їх спеціальні фонди, мають у своїй структурі цільові фонди, які можна поділити на ті, що: *група 1* – 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 НПС); *група 2* – створенні виключно на певній території, їх створення обумовлене певними обставинами, які є актуальними виключно для конкретної території. Такими обставинами можуть бути: наявність певних продуктивних сил, географічне положення, наявність чітких соціальних груп населення, здоров'я населення, що проживають на даній території, демографічна ситуація, періодичне виникнення певних екологічних обставин та інше (наприклад: фонд допомоги онкохворим дітям, фонд допомоги хворим на туберкульоз, фонд освітлення м. Херсон, фонд підтримки підприємництва м. Київ і т.п.).

Взагалі, щодо окреслення видів публічних централізованих цільових бюджетних фондів коштів, що створюються органами місцевого самоврядування, їх визначити дуже складно, оскільки відсутній їх будь-який реєстр, чітка регламентація в рішеннях рад «про місцеві

бюджети» (оскільки крім назви в структурі місцевих бюджетів «бюджет розвитку», «цільові фонди», «охорона та раціональне використання природних ресурсів», більше ніякі фонди не зазначаються [1–7]. До того ж, в рішеннях рад про місцеві бюджети [1–7], чітко не зазначено: ні джерела надходжень, ні видатки, що можуть бути здійсненні з відповідного фонду в кількісному виразі. Законодавство, що регулює порядок утворення фондів не систематизоване, що значно ускладнює процес роботи при пошуку правової регламентації публічних централізованих цільових бюджетних фондів коштів органів місцевого самоврядування. До того ж, часто відсутні положення які повинні затверджуватися рішеннями рад та закріплювати правовий статус цільових фондів. Але не дивлячись на нормативно-правовий вакуум, у ході проведеного аналізу нами були виявлені чинні положення, а іноді навіть зрозуміле відображення руху коштів в межах цільових фондів у додатках до рішень місцевих рад «про місцевий бюджет». Отже, розглянемо деякі з публічних централізованих цільових бюджетних фондів коштів визначених Рад на предмет їх правового закріплення.

Бюджет розвитку. Частина 3 ст.71 Бюджетний кодекс України (далі – БКУ) визначає, що «бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів» [8]. Виходячи з цієї статті, спеціальний фонд місцевих бюджетів має в своїй структурі «бюджет розвитку». Пункт 19 ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає визначення поняттю «бюджет розвитку – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази» [9], а ч.5 ст.63 цього ж Закону визначає поняття «доходи бюджету розвитку – вони формуються за рахунок частини податкових надходжень, коштів залучених від розміщення місцевих позик, а також інвестиційних субсидій з інших бюджетів» [9]. У переліку доходних джерел спеціального фонду бюджету у БКУ (що діяв до 01.01.2011 р.) [10], такі доходи не визначаються, новий БКУ

виправив невідповідність між цими двома нормативними актами.

Крім вищезазначених нормативно-правових актів, правову регламентацію надходжень до цього фонду забезпечують Закон України «Про Державний бюджет України» та відповідні рішення Рад «Про місцеві бюджети», де визначаються додатково джерела надходжень до цього фонду. В текстових статтях рішень Рад «Про місцевий бюджет», є регламентація порядку формування цього фонду, в додатках до таких Рішень, які визначають структуру бюджету (його доходну та видаткову частину) і відповідно у розписах «бюджет розвитку» виділений в окремий рядок. Але якщо враховувати, те що це є цільовий фонд спеціального фонду місцевого бюджету, то відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідна місцева Рада має прийняти рішення про затвердження положення, де буде чітко прописано: мета створення даного фонду, порядок формування, стратегія (коротко-, середньо- та довгострокові плани), принципи та методологія розподілу і використання коштів даного фонду та порядок здійснення публічного фінансового контролю як державного, так і громадського на всіх стадіях його функціонування. Жодна нормативна база вище зазначених Рад не містить відповідних рішень, чим порушує Закон України «Про місцеве самоврядування України» [11, с.148].

Територіальний дорожні фонди. Стаття 4 Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» встановлює, що Дорожні фонди створюються як на рівні держави «Дорожній фонд України», так і на рівні адміністративно-територіальних одиниць: у бюджеті АРК, обласних, міських, сільських та селищних бюджетах щорічно створюються «територіальні дорожні фонди». Видатки дорожніх фондів, передбачаються на фінансування робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг [12]. У частині 3 ст.4 цього ж Закону, визначається, що дохідна частина цих фондів «формується за рахунок збору за першу реєстрацію транспортного засобу, збору за провадження деяких видів під-

приємницької діяльності в частині торгівельної діяльності нафтопродуктами, скрапленим та стиснутим газом на стаціонарних і т.д., встановлених КМУ згідно із законами, а також інших надходжень до відповідних бюджетів, що визначаються рішеннями рад про бюджет на поточний рік і т.д.» [11, с.149]. У п.п.2; 2¹; 3 ч.2 ст.69 БКУ передбачає зарахування визначених доходів дорожніх фондів до спеціального фонду місцевих бюджетів, у встановлених розмірах «30 % – до бюджету АРК і обласних бюджетів та 70 % – до бюджету міста Сімферополя і бюджетів міст – обласних центрів у разі реєстрації транспортних засобів на території цих міст і т.д.» [8]. Але на відміну від «бюджету розвитку», який в БКУ виділяється як цільовий окремий фонд в складі спеціального фонду бюджету (п.1.ч.2.ст.69 БКУ), «територіальні дорожні фонди» взагалі, як окремий фонд, не виділяється у БКУ. Пропонуємо привести у відповідність ст.69 БКУ до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» і визначити п.2. ч.2 ст.69 БКУ «доходи територіального дорожнього фонду» для запобігання порушення нумерації в даній частині статті, визначити доходи даного фонду у п.2.1–2.3 ч.2 ст.69 БКУ. Крім того, прогалини правового визначення «територіальних дорожніх фондів» існують і на місцях. Так, у досліджених нормативно-правових базах окреслених нами місцевих рад [1–7] взагалі відсутні положення, які би визначали правовий статус, доходні джерела та напрями використання «територіальних дорожніх фондів», що є порушенням ст.68 Закону України «Про місцеве самоврядування України» де передбачено обов'язкове прийняття радою положення про кожен цільовий фонд окремо з чітким визначенням мети, порядку формування, використання та контролю за його коштами¹ [9]. До того ж, у розписах бюджетів, що містяться у додатках 1 (бюджетна класифікація за доходами), так і у додатку 2 (за видатками) [1–7], теж візуально зорієнтуватися де доходи і видатки «територіальних дорож-

ніх фондів» неможливо. Оскільки у класифікації за доходами під КВЕД 5000000, що має закріплювати всі цільові фонди, передбачені тільки цільові фонди створені місцевими органами (перелік яких відсутній), а отже проаналізувати розмір надходжень до кожного окремого цільового фонду неможливо, що призведе до неможливості визначення ефективності їх функціонування. Це ж стосується і видатків по цих фондах, оскільки фактично в усіх досліджених рішеннях про місцевий бюджет, цільові фонди визначаються під єдиним КВЕД 240000 і теж не має виокремлення цільового «територіального дорожнього фонду». А якщо переглянути перелік доходів передбачений як БКУ так і Закон України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України», то по визначеним доходам надходження надходять щороку до спеціального фонду бюджету, а не до конкретного «територіального дорожнього фонду». Все це позбавляє можливості провести як публічний громадський фінансовий контроль за формуванням і використанням даного фонду, так і мати розуміння щодо ефективності розпорядження даними коштами.

Фонд охорони навколишнього природного середовища (далі – фонд охорони НПС). Для фінансування заходів охорони НПС утворюються також цільові централізовані фонди у структурі спеціального фонду як державних, так і місцевих бюджетів. Так, у ч.2 ст.47 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», визначено, фонди АРК та місцеві фонди охорони НПС утворюються у складі бюджету АРК та відповідного місцевого бюджету за місцем заподіяння екологічної шкоди. Відповідний фонд формується за рахунок: а) частини екологічного податку згідно із законом; б) частини грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності, згідно з чинним законодавством; в) цільових та інших добровільних внесків підприємств, установ, організацій та громадян [13]. Розмір відповідних платежів встановлюється Податковим кодексом України (далі – ПКУ) та за-

¹ Втратив чинність.

раховується до відповідних фондів з врахуванням положень пп.7 і 10 ч.2 ст.69 Бюджетного кодексу України [8]. Розподіл коштів екологічного податку, що надходять до фондів АРК та місцевих фондів охорони НПС, здійснюється ВР АРК, відповідними обласними, міськими (міст загальнодержавного значення) радами за поданням органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів. Оскільки формування, розподіл, використання даного фонду відповідно до вищевказаного Закону належить до компетенції місцевих рад [11, с.152] та враховуючи положення ст.68 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеві ради зобов'язані приймати своїм рішенням положення, яке повинно регулювати порядок створення, функціонування фонду та здійснення контролю за рухом коштів в його межах. Концентрація зборів у відповідному цільовому фонді дозволяє прослідкувати за соціально-економічною ефективністю інвестицій в охорону довкілля від забруднення. [11, с.152]. Але, на жаль, досліджуючи додатки до рішень про бюджети відповідних місцевих рад [1–7], нами було знайдено лише одне рішення ради про затвердження положення щодо функціонування міського фонду охорони навколишнього природного середовища м. Чернігова від 27.08.2009 року. Всі інші вище зазначені ради таких положень не мають, але про наявність таких фондів свідчать додатки до бюджету які розмежовують бюджет за доходами. Так, у бюджетному розписі міст Херсон, Ірпінь, Запоріжжя, Дніпропетровськ, Івано-Франківськ в розділі цільові фонди, який визначений під кодом бюджетної класифікації 5000000, передбачено отримання доходів від сплати екологічного податку (згідно ПКУ), який визначається під кодом бюджетної класифікації 50080000, тобто належність цього дохідного джерела до цільового фонду, навіть виходячи з його коду бюджетної класифікації очевидна. Але знов таки, в цих розписах спостерігаємо недотримання змін, що відбулися в законодавстві в зв'язку з прийняттям ПКУ. Так в бюджетному розписі міст Ірпінь, Дніпродзержинськ зустрічаємо

застарілу назву «екологічного податку» – «збір за забруднення навколишнього природного середовища». В бюджетному розписі м. Дніпродзержинськ знаходимо ще статті доходів «50080200 – інші збори за забруднення навколишнього природного середовища до фонду навколишнього природного середовища» та «50080300 – надходження від сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища фізичними особами» [11, с.153]. Щодо додатку 2 (бюджетна класифікація за видатками), то фактично всі рішення вище зазначених рад [1–7] мають виокремлений фонд під КВЕДом 240601, але він назву має «охорона та раціональне використання природних ресурсів», та Херсон і Київ мають додаткові фонди під КВЕД 240602 «інша діяльність у сфері охорони НПС». Отже, створення та функціонування місцевого територіального фонду охорони НПС для кожної адміністративно-територіальної одиниці України має велике значення, оскільки саме завдяки цьому Фонду можна фінансувати заходи, які направлені на відновлення та покращення екологічного стану відповідної території, що сприятиме можливості оперативно вирішувати проблеми охорони НПС. Але легковажне відношення рад до Фонду, що виражається у відсутності рішень про його створення, положень про функціонування, не виокремлення його в бюджетних розписах, плутанина з кодами бюджетної класифікації при визначенні дохідних джерел порушує норми чинного законодавства, створює плутанину і позбавляє можливості прослідкувати ефективність функціонування даного Фонду та проводити публічний громадський фінансовий контроль за його функціонуванням, порушуючи при цьому принцип прозорості та право громадян на доступ до публічної інформації. Саме тому, вважаємо, за необхідне як найшвидше усунути вище зазначені порушення.

Щодо інших цільових фондів, то нами були знайдені в нормативно-правових актах Київської ради тільки положення про «Фонд підприємництва Київської міської ради» від 24.06.1999 р. № 319/420 та один цільовий «Цільовий фонд м. Києва» який був створений взагалі рішенням «Про місцевий

бюджет м. Київ 2006 року», Херсонська та Івано-Франківська міські ради мають максимальну кількість рішень, які є чинними про цільові фонди, але, на жаль, ці рішення дуже розмито окреслюють доходні базу даних фондів, в основному вона будується на добровільних пожертвах які спрогнозувати фактично нереально: наприклад, цільові фонди «Допоможемо онкохворим дітям» рішення Херсонської міської ради № 1324 від 28.02.1014 р.; «Підтримка хворих на цукровий діабет» № 1325 від 28.02.1014 р., «Протидія захворюванню на туберкульоз» № 1326 від 28.02.1014 р., «Освітлення м. Херсон» від 22.11.2013 р. № 1325; «Розвиток дошкільної освіти м. Херсон» від 25.10.2012 р., «Створення і розвиток інфраструктури Херсона на 2012 р» № 430 від 25.11.2011 р. [5], але якщо як і в інших радах в розписі за доходами ці фонди не виокремлюються, то у розписах видатків кожен визначений окремо, з конкретною сумою на використання.

Отже, правове регулювання функціонування цільових фондів грошових коштів місцевих бюджетів потребує вдосконалення оскільки містить прогалини та колізії. Крім того, є часті випадки порушення з боку місцевих рад принципів законності, гласності, відкритості та прозорості в сфері правового регулювання публічних цільових бюджетних фондів органів місцевого самоврядування, що позбавляє громадськість права ознайомлюватися з рішеннями ради про створення таких фондів. До того ж, плутанина яка на сьогодні існує з кодами бюджетної класифікації, відсутність для загального користування текстів рішень про функціонування цільових публічних фондів органів місцевого самоврядування, а іноді і не прийняття радами таких рішень, позбавляє можливості проведення публічного громадського фінансового контролю за рухом коштів у цих цільових фондах. Тобто, можна стверджувати, що громадський фінансовий контроль в нашій країні на рівні місцевого самоврядування фактично не діє.

Саме тому, для прозорості діяльності рад під час розподілу коштів в межах цих фондів і спрямування їх на цілі, які дійсно є актуальними для конкретної місцевості, встановлення

ефективності від використання цих коштів, пропонуємо: зобов'язати органи місцевого самоврядування на створених інтернет-сторінках обов'язково вести рубрику «Публічні фонди коштів органів місцевого самоврядування», розподіливши окремо на підрубрики «місцевий бюджет» та «цільові централізовані бюджетні фонди» в залежності від кількості цільових фондів з розміщенням нормативних актів, які регулюють діяльність відповідного фонду, звітності акумуляції та використання коштів в межах цих фондів, та інші. Обов'язково дублювати дану інформацію в друкованих ЗМІ для забезпечення доступності до неї кожного громадянина [11, с.155].

ЛІТЕРАТУРА

1. Рішення Київської міської ради «Про бюджет міста Києва на 2014 рік» : від 04.02.2014 р., № 6/10152 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf.
2. Рішення Ірпінської міської ради Київської області «Про бюджет міста Ірпінь на 2014 рік» : від 23.01.2014 р., № 3854-52-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://irpinrada.org/pages/c63>.
3. Рішення Чернівецької міської ради «Про бюджет міста Чернівці на 2014 рік» : від 30.01.2014 р., № 1093 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://chernivtsy.eu/portal/rishennya-44-sesiyi-mis-koyi-radi-vi-sklikannya>.
4. Рішення Житомирської міської ради «Про бюджет міста Житомир на 2014 рік» : від 07.02.2014 р., № 614 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zt-rada.gov.ua/pages/p746>.
5. Рішення Херсонської міської ради «Про бюджет міста Херсон на 2014 рік» : від 30.01.2014 р., № 1310 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.city.kherson.ua/act_search/3?number=&text=%D1%84%D0%BE%.
6. Рішення Івано-Франківської міської ради «Про бюджет міста Івано-Франківськ на 2014 рік» : від 06.02.2014 р., №1309-41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.namvk.if.ua/search/page/1>.
7. Офіційний сайт Дніпропетровської мі-

ської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://files.dniprorada.gov.ua>.

8. Бюджетний кодекс України: від 07.08.2010 р. (станом на 20.06.2014 р.) // ВВР України. – 2010. – № 37-38. – Ст. 189.

9. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»: від 21.05.1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

10. Бюджетний кодекс України: від 21.06.2001 р. // ВВР. – 2001. – № 37–38. – Ст.189.

11. Правове регулювання місцевих фінан-

сів в Україні / [Солдатенко О. В., Антіпов В. І., Музика-Стефанчук О. А., Шолкова Т. Б. та ін.] ; за заг. ред. О. В. Солдатенко. – К. : Алтера, 2011. – 244 с.

12. Закон України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України»: від 18.09.1991 р., № 1562–12 // ВВР України. – 1998. – № 14. – Ст. 60.

13. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»: від 25.06.1991 р., № 1264–XII // ВВР України. – 1991. – Т. 2. – С. 46–78.

Шолкова Т. Б. Публічні централізовані бюджетні цільові фонди місцевого самоврядування України, правовий статус / Т. Б. Шолкова // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 437–442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_74.pdf

Досліджуються види та стан нормативного закріплення правового статусу публічних централізованих бюджетних цільових фондів коштів органів місцевого самоврядування України, таких як: бюджет розвитку, територіальні дорожні фонди, фонди охорони навколишнього природного середовища та інші. В статті зосереджується увага на проблемах з застосуванням кодів бюджетної класифікації у місцевих бюджетах. Аналізується стан дотримання місцевими радами бюджетних принципів таких як: прозорість, публічність і гласність та вивчається можливість проведення публічного громадського фінансового контролю в сфері функціонування досліджуваних публічних фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування.

Шелковая Т.Б. Публичные централизованные бюджетные целевые фонды местного самоуправления Украины, правовой статус

Исследуются виды и состояние нормативного закрепления правового статуса публичных централизованных бюджетных целевых фондов средств органов местного самоуправления Украины, таких как: бюджет развития, территориальные дорожные фонды, фонды охраны окружающей природной среды и другие. В статье сосредоточено внимание на проблемах с применением кодов бюджетной классификации в местных бюджетах. Анализируется состояние соблюдения местными советами бюджетных принципов таких как: прозрачность, публичность и гласность, а так же изучается возможность проведения публичного финансового контроля в сфере функционирования исследуемых публичных фондов денежных средств органов местного самоуправления.

Sholkova T.B. The Public Centralized Budgetary Trust Funds of the Local Government of Ukraine, Legal Status

It was explores the types and status of regulatory consolidation of the legal status of public centralized budgetary trust funds of funds of local governments in Ukraine, such as the development budget, the territorial road funds, funds of environmental protection and others. This article focuses attention on the problems with the use of budget classification codes in local budgets. Examines the state of compliance by local councils budget principles such as transparency, openness and transparency, as well as exploring the possibility of public financial control in the sphere of operation of the test of public funds of funds of local governments.