



М. І. Дамірчись,

к.ю.н., асистент кафедри фінансового права,  
Національний юридичний університет імені  
Ярослава Мудрого

## МІСЦЕВІ ФІНАНСИ ЯК ОБ'ЄКТ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*Статтю присвячено питанням реалізації правовідносин у сфері місцевих фінансів. Проведено порівняльний аналіз законодавства України і законодавства Азербайджану, яким регулюються питання реалізації фінансових прав та обов'язків учасниками правовідносин на місцевому рівні.*

*Стаття посвячена вопросам реализации правоотношений в сфере местных финансов. Осуществлен сравнительный анализ законодательства Украины и законодательства Азербайджана, которым регулируются вопросы реализации финансовых прав и обязанностей участниками правоотношений на местном уровне.*

*This article is devoted to the implementation of legal field of local finance. The comparative analysis of the legislation of Ukraine and laws of the Azerbaijan Republic, which regulates the issue of implementation of financial rights and obligations of participants in relationships at the local level.*

*Public financial performance, considering how the whole phenomenon, at the same time, correctly differentiated depending on the composition of subjects. At the same time I would like to note that this is way of actors that represent liabilities side relationship, regulating relations in the sphere of public financial activities, such as imperious way. The fact is that with a few adjustments obliged party in this relationship is the same: corporations and individuals. It is directed against them imperative for appropriate behavior regarding obligation of performance in the formation of public funds. Another system is formed that are of imperious side of the relationship. Given that this system includes direct public Subjects and bodies that represent them, in their fundamental differentiation is the kind of public interest, the implementation of which is guaranteed under these conditions.*

*In the most general form of differentiation powerful sub Object rightly do, isolating the owner of public funds, the regulation of which is directed and the impact of the relevant legal provisions. Therefore, public financial activities we have to distinguish between the financial activities related to the circulation of public funds and financial activities related to the turnover of administrative-territorial entities that are part of the state. With regard to the legislation of the autonomous republics of Ukraine and Azerbaijan are the same. It is about ARC and Nakhchivan Autonomous Republic.*

*It is stressed due to the artificiality of intergovernmental relations and relations with the public authorities. Intergovernmental relations describing the budgetary adjustment, which ensures the transfer of funds from one budget to another that develop between the owners of the budget (state and municipalities). Regulatory authorities other in nature and related to a greater sense of different aspects of performance.*

**Ключові слова:** фінанси, місцеві фінанси, фінансова діяльність, фінансові правовідносини.

Публічну фінансову діяльність, розглядаючи як цілісне явище, водночас слушно диференціювати залежно від складу суб'єктів. При цьому необхідно звернути увагу на те, що йдеться переважно не про суб'єктів, які представляють зобов'язану сторону правовідносин, що регулюють відносини у сфері публічної фінансової діяльності, а саме владну сторону. Річ у тім, що з невеликими коригуваннями зобов'язана сторона в цих правовідносинах однакова: юридичні та фізичні особи. Саме них стосується імперативне веління щодо відповідної поведінки при виконанні обов'язку під час формування і публічних грошових коштів. Іншим чином формується склад учасників, які є владною стороною таких правовідносин. Ураховуючи те, що до цієї системи входять безпосередньо публічні суб'єкти та органи, які їх представляють, принциповим при їх диференціації є різновид публічного інтересу, реалізація якого гарантується в даних умовах.

У найбільш узагальненому вигляді диференціацію владного суб'єкта правильно здійснювати виокремлюючи власника тих публічних коштів, на регулювання обігу яких і спрямовується вплив відповідної правової норми. Виходячи з цього, публічну фінансову діяльність ми маємо розмежовувати на фінансову діяльність, пов'язану з обігом державних коштів, та фінансову діяльність, пов'язану з обігом коштів адміністративно-територіальних утворень, які входять до складу держави. Щодо автономних республік, то законодавство України та Азербайджану збігається. Йдеться

про Автономну Республіку Крим та Нахічеванську Автономну Республіку.

При цьому варто звернути увагу на одну принципову особливість. Наявність статусу автономності не означає для них однакових повноважень у сфері регулювання фінансової діяльності. Фінансово-правове регулювання забезпечує Нахічеванській Автономній Республіці статус самостійного учасника бюджетних відносин. Про це свідчить і визначення місця бюджету Нахічеванської Автономної Республіки в зведеному бюджеті (підп. 1.1.7 п. 1.1 ст. 1) [1] і взагалі спеціальне регулювання складання, затвердження, виконання та контролю за виконанням бюджету Нахічеванської Автономної Республіки розділом III Закону Азербайджанської Республіки «Про бюджетну систему». Тобто законодавець врегулює відносини щодо цього бюджету відокремлено від місцевих бюджетів.

Україна пододала цей шлях. До ухвалення Бюджетного кодексу бюджетна система України, згідно з Законом України «Про бюджетну систему України», містила три складові: Державний бюджет України, республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, місцеві бюджети [2]. Водночас принципових розбіжностей між республіканським бюджетом Автономної Республіки Крим та місцевими бюджетами не було. За можливостями впливу на формування доходів та здійснення видатків, повноваженнями у сфері обігу місцевих фінансових ресурсів республіканський бюджет та обласні бюджети були однотипними.

Саме це і призвело до того, що українське бюд-



жетне законодавство на сьогодні розглядає бюджетну систему не як складову трьох типів бюджетів, а лише двох. Так, відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України бюджетна система України є сукупністю державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин державного й адміністративно-територіальних устроїв та врегульована нормами права [3]. Але не можна вважати, що бюджет Автономної Республіки Крим взагалі зник зі сфери бюджетного регулювання. Він залишився, але як різновид місцевих бюджетів. Так, до складу місцевих бюджетів законодавець відносить бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування (ст. 2) [3].

Носіями місцевих фінансів і відповідно місцевих бюджетів є адміністративно-територіальні утворення, які входять до складу держави. В Україні це територіальні громади [4]. Місцеве самоврядування в Азербайджані здійснюється на підставі недержавної системи організації діяльності громадян, яке надає їм можливість у межах закону вирішувати самостійно та вільно питання місцевого значення. Адміністративно-територіальний устрій Азербайджану передбачає як аналогічну з українськими територіальними громадами таку державну складову, як муніципалітет [5]. Відповідно до ст. 2 Закону Азербайджану «Про статус муніципалітетів» муніципалітет являє собою форму місцевого самоуправління в межах установлених законом територіальних кордонів. Він має свою власність, місцевий бюджет та виборчі муніципальні органи і самостійно вирішує питання місцевого значення.

Економічну основу місцевого самоврядування в Азербайджані становить муніципальна власність, місцеві фінанси, майно, яке перебуває у державній власності та передане в користування муніципалітетів і яке задовольняє потреби муніципального населення. Муніципальна власність поширюється на місцеві бюджети та позабюджетні фонди муніципалітету (ст. 2, 32, 33) [5]. Принципово збігається з таким підходом і українське законодавство. Найголовнішим важелем, який гарантує можливість забезпечення потреб на місцях, є місцевий бюджет. Відповідно до ст. 39 Закону Азербайджану «Про статус муніципалітетів» місцеві бюджети складаються із муніципальних бюджетів. Муніципалітети самостійно здійснюють формування, затвердження і використання місцевих бюджетів, контроль за їх виконанням [5]. Погоджуючись з таким підходом у цілому, зауважимо, що з муніципальних бюджетів складається система місцевих бюджетів як складова бюджетної системи Азербайджану, куди вона входить поряд із Державним бюджетом Азербайджанської Республіки, бюджетом Нахічеванської Автономної Республіки. Безпосередньо місцеві бюджети складаються із відповідних частин або фондів.

У зв'язку з цим варто звернути увагу на особливість азербайджанського законодавства. Певні питання стосовно місцевих бюджетів регулюються Законом Азербайджанської Республіки

«Про бюджетну систему». У цьому акті містяться як родові норми, що регулюють бюджетну діяльність у цілому та стосуються в тому числі і бюджетного регулювання на місцях, так і окремий розділ IV «Складання, затвердження, виконання та контроль за виконанням місцевих бюджетів». При цьому окремим законом регулюються фінанси муніципалітетів [6]. Здебільшого норми цього акта збігаються з відповідним розділом безпосередньо бюджетного закону, але водночас породжують і певні колізії. Необхідно зупинитися на аналізі цього Закону більш докладно та звернути увагу на певні суперечності.

1. Формальна неузгодженість. Назва закону вказує на його спрямування на регулювання основ фінансів муніципалітетів. Водночас із п'ятнадцяти статей цього акта десять присвячені саме місцевому бюджету. При цьому інші п'ять статей навряд чи можна віднести до змістовного масиву законодавчого регулювання (ст. 1 «Призначення закону»; ст. 2 «Законодавство про основи фінансів муніципалітетів»; ст. 3 «Економічні основи і принципи формування муніципальних фінансів»; ст. 15 «Перехідні положення» і т. д.). Тобто за змістом цей закон містить декілька узагальнених положень, які складно віднести до спрямованих на безпосереднє врегулювання основ фінансів муніципалітетів, а в цілому регулює виключно відносини стосовно місцевих бюджетів. Саме через це і виникає запитання: чи не доцільніше було б усі ці положення узгодити та внести до центрального акта, який регулює бюджетну діяльність, – Закону Азербайджанської Республіки «Про бюджетну систему».

2. Згідно зі ст. 2 «Законодавство про основи фінансів муніципалітетів» Закону Азербайджанської Республіки «Про основи фінансів муніципалітетів» до актів, які регулюють формування та використання фінансів муніципалітетів, належить Закон «Про банки та банківську діяльність в Азербайджанській Республіці». Водночас цим Законом регулюються переважно приватноправові відносини, пов'язані з діяльністю банків у режимі застосування диспозитивного методу.

3. Неузгодженим видається і визначення однієї із найбільш принципових статей цього Закону – ст. 1 «Призначення Закону»: «Цей закон встановлює принципи фінансування і використання фінансів муніципалітетів, основи процесів місцевого бюджету, а також повноваження муніципалітетів та їх взаємовідносини з відповідними органами виконавчої влади у вказаних галузях». По-перше, призначенням будь-якого закону є регулювання поведінки учасників відповідних відносин, і в цьому сенсі – відносин щодо фінансової діяльності муніципалітетів. Редакція наведеної статті породжує ряд питань, а не визначає призначення цього акта. По-друге, не зовсім зрозуміло, яким чином можна фінансувати фінанси муніципалітетів. Мабуть, зручніше, якби йшлося про фінансування їх повноважень або фінансування завдань та функцій і т. д. По-третє, неясно, як закон може встановлювати основи процесів місцевого бюджету. Про що йдеться? Можна здогадатися, що, швидше за все,



мається на увазі закріплення та регулювання стадій бюджетного процесу стосовно місцевого бюджету, а саме: складання місцевого бюджету (ст. 9); обговорення та затвердження місцевого бюджету (ст. 10); виконання місцевого бюджету (ст. 11).

4. Цілий ряд спірних положень пов'язаний із характеристикою саме місцевого бюджету. По-перше, це визначення місцевого бюджету через фінансові засоби (ст. 4) [6], тоді як місцевий бюджет, як і будь-який бюджет, більш логічно характеризувати як сукупність грошей або коштів. По-друге, згідно зі ст. 4 цього акта місцевий бюджет, будучи муніципальним бюджетом, не є складовою державного бюджету. Складно зрозуміти таке твердження, бо він і не міг ніколи бути складовою будь-якого бюджету. Складовими державного бюджету можуть бути доходи або витрати чи загальний, спеціальний та резервний фонд – залежно від підстав диференціації. Місцевий бюджет може бути лише складовою бюджетної системи, але не якого-небудь іншого бюджету. По-третє, ця сама стаття закріплює положення, відповідно до якого муніципалітети у процесі регулювання місцевого бюджету мають право отримувати кошти з державного бюджету. При цьому незрозумілим залишається щонайменше два положення: а) чи є у держави зустрічний обов'язок передавати такі кошти з державного бюджету до місцевого; б) у якій формі такі кошти мають перераховуватися (офіційні трансферти чи безпосередньо передача), бо за своїм режимом та наслідками вони можуть бути принципово різними, у тому числі і такими, які суперечать принципу самостійності бюджетів.

5. Суперечливо визначені повноваження муніципалітетів при характеристиці незалежності місцевого бюджету. Насамперед, ідеться про п. 5.2 ст. 5 Закону Азербайджанської Республіки «Про основи фінансів муніципалітетів», відповідно до якого не допускається втручання законодавства Азербайджану та органів виконавчої влади в бюджетну діяльність муніципалітетів. Але втручати в діяльність можуть інші учасники відповідних відносин. Яким чином може втручатися законодавство (як сукупність законодавчих норм) у діяльність муніципалітетів – не зрозуміло. Крім того, відповідно до п. 5.3 ст. 5 Закону Азербайджанської Республіки «Про основи фінансів муніципалітетів» муніципалітет самостійно розпоряджається вільними залишками місцевого бюджету, які утворилися на кінець фінансового року. Але як вільні залишки можуть фігурувати лише доходи, тоді як бюджет складається як і з дохідної, так і з видаткової частини. Тобто самостійне розпорядження може стосуватися лише вільних залишків доходів місцевого бюджету. І нарешті, муніципалітет, відповідно до вимог економічних законів, самостійно складає, затверджує та здійснює контроль за виконанням місцевого бюджету (п. 5.4 ст. 5) [6]. Навряд чи з таким твердженням можна погодитися. Складання, затвердження та контроль за виконанням місцевого бюджету здійснюється згідно із законодавством, чітко та однозначно формалізованими приписами, які містяться у відповідних нормативно-правових

актах. Вимоги економічних законів можуть бути підґрунтям формування відповідного законодавства. Водночас вимога економічного закону може бути приблизною, що ще не знайшла відповідного законодавчого відображення і за порушення якої не можуть бути встановлені ніякі наслідки.

Згідно зі ст. 6 Закону Азербайджанської Республіки «Про основи фінансів муніципалітетів» при неможливості фінансування місцевих соціально-економічних програм розвитку за рахунок доходів місцевого бюджету для покриття дефіциту місцевого бюджету на засадах державних гарантій можуть встановлюватися додаткові джерела доходів або виділятися дотації та субвенції. Дуже суперечлива норма. По-перше, функціонування муніципальних бюджетів повинне забезпечуватися на засадах єдності (у тому числі доходів і видатків). Встановлення додаткових джерел доходів для окремих муніципалітетів є порушенням принципу рівності в розвитку всіх регіонів. По-друге, бюджетне законодавство поряд з дотацією та субвенцією виділяє і субсидію (пп. 1.1.14–1.1.16 п. 1.1 ст. 1) [1]. Вилучення з цього переліку субсидії стає незрозумілим. Крім того, законодавець акцентує увагу на неможливості фінансування місцевих соціально-економічних програм розвитку, тобто йдеться про забезпечення бюджету розвитку, а не звичайного спрямування коштів у доходи бюджету.

У контексті цієї проблеми варто також звернути увагу на підхід азербайджанського законодавця до визначення різновидів офіційних трансфертів. Так, дотацією є фінансові кошти, які безповоротно виділяються із державного бюджету в бюджет Нахічеванської Автономної Республіки та місцеві бюджети з метою регулювання їх доходів та видатків; субвенцією є фінансові кошти, які виділяються з державного бюджету в бюджет Нахічеванської Автономної Республіки та місцеві бюджети для здійснення цільового фінансування, які повертаються у випадку невикористання їх у визначені цілях або у встановлений строк; субсидією є фінансові кошти, які безповоротно виділяються із державного бюджету в бюджет Нахічеванської Автономної Республіки та місцеві бюджети і юридичним особам (пп. 1.1.14–1.1.16 п. 1.1 ст. 1) [1]. Такий підхід у цілому збігається з наведеними вище положеннями. Дійсно, серед трьох різновидів офіційних трансфертів можна виділити два типові інструменти. Вони розмежовуються за двома обставинами: мета (дотація – збалансування доходів та видатків бюджету; субвенція – здійснення цільового фінансування); безповоротність (дотація – безповоротна; субвенція повертається у випадку нецільового використання коштів). Субсидія в цій ситуації виглядає штучним інструментом, бо її конструкція цілком повторює дотацію, за винятком того, що до отримувачів додаються, крім бюджетів, ще і юридичні особи.

Необхідно наголосити на тому, що у цій ситуації має йти мова не про будь-яких юридичних осіб, а лише тих, які є суб'єктами публічної фінансової діяльності, що пов'язана з рухом бюджетних коштів. Тобто про публічних юридичних осіб. Пока-