

УДК 347.73

Дамірчись Мушфік Іскендер огли –

кандидат юридичних наук,

асистент кафедри фінансового права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

До питання щодо законодавчих підходів при визначенні фінансової діяльності на рівні муніципалітетів (на прикладі Азербайджанської Республіки)

Стаття присвячена дослідженню на прикладі Азербайджанської Республіки питань, пов'язаних із законодавчими підходами до визначення фінансової діяльності на рівні муніципалітетів. Автор наголошує на недосконалості і неузгодженості законодавчих приписів стосовно регулювання зазначеного питання в різних законодавчих актах. На підставі цього і шляхом аналізу законодавчих норм ним запропоновані способи подолання існуючих проблем.

Ключові слова: фінансова діяльність, органи місцевого самоврядування, фінансування, фінанси, залишки доходів місцевого бюджету.

Статья посвящена исследованию на примере Азербайджанской Республики вопросов, связанных с законодательными подходами к определению финансовой деятельности на уровне муниципалитетов. Автор подчеркивает несовершенства и несогласованности законодательных предписаний по регулированию данного вопроса в различных законодательных актах. На основании этого и путем анализа законодательных норм им предложены способы преодоления существующих проблем.

Ключевые слова: финансовая деятельность, органы местного самоуправления, финансирование, финансы, остатки доходов местного бюджета.

The article investigates the example of Azerbaijan issues related to the legislative approach to the definition of financial activity at municipalities. The author emphasizes the imperfections and inconsistencies of legislative regulations to regulate this issue in different legislation. On this basis, and by analysis of legislation he proposed ways to overcome the existing problems.

Key words: finance, local government, finance, finances, the remains of the local budget.

Постановка проблеми. Фінансова діяльність – один з найголовніших напрямів повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування. Шляхом її здійснення здійснюється не лише задоволення потреб громадян, а й забезпечується розвиток всього суспільства. Однак, не зважаючи на очевидну значущість та важливість категорії «фінансова діяльність», на сьогодні залишається не вирішеним та неузгодженим ряд питань, що гальмують нормальний процес діяльності державних органів та органів муніципалітетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем, пов'язаних із поняттям та реалізацією фінансової діяльності присвячували свої праці такі науковці: П.М. Годме, О.М. Горбунова, М.В. Карасьова, П.С. Пацурківський, Н.І. Хімічева, А.І. Худяков та ін.

Невирішені раніше проблеми. Проте, навіть за наявності достатньої кількості ґрунтовних та глибинних досліджень, в законодавстві ряду країн існує комплекс проблем, що потребують вирішення. Особливу увагу, на наш погляд, в цьому комплексі займають питання, пов'язані із законодавчими підходами при визначенні фінансової діяльності на рівні муніципалітетів. Дослідження даної проблематики на прикладі законодавства Азербайджанської Республіки і є **метою** даної статті.

Виклад основного матеріалу. Реалізація фінансової діяльності в бюджетній сфері також знайшла певне відображення в чинному бюджетному законодавстві Азербайджанської Республіки. Визначаючи бюджет як документ для використання грошових коштів, законодавець орієнтує цей матеріальний припис [1, п.п. 1.1.1. п. 1.1. ст. 1] на організацію певної

діяльності. Ця діяльність обумовлює використання грошових коштів, які необхідні для виконання відповідними органами державної влади Азербайджанської Республіки та органами самоврядування обов'язків та функцій, які належать державі та муніципалітетам. Показово, що в такому підході відображаються як суб'єкти публічної діяльності, так і мета. Підхід до визначення суб'єктів зосереджено на виділенні носіїв публічної влади, а саме – держави та муніципалітетів. Це і зрозуміло, бо йдеться про власників бюджетних коштів – осіб, яким не лише належать бюджетні доходи, але і які на свій розсуд їх використовують. При цьому в визначенні підкреслюється, що діяльність стосовно цього реалізується не безпосередньо державою та муніципалітетами, а відповідними органами державної влади та органами самоврядування. Саме вони і реалізують публічний розсуд.

Цей розсуд базується на меті існування держави та муніципалітетів – реалізації завдань та функцій, що їм належать. В той же час, нам здається більш виваженим посилення не на обов'язки і функції державних органів, органів самоврядування, а на їх повноваження. Саме останнє найбільш виважено та чітко характеризує правовий статус суб'єктів владних повноважень.

Серед основних понять, що закріплені в ст. 1 Закону Азербайджанської Республіки «Про бюджетну систему» переважають (або наведені майже виключно) матеріальні приписи. Положень, які характеризують саме діяльність щодо регулювання обігу публічних коштів, фактично немає. Досить умовно, але все ж таки до визначення процедурного аспекту фінансової діяльності в бюджетній сфері можна віднести визначення позабюджетних операцій. Під ними розуміються фінансові операції за доходами, що отримані відповідними органами виконавчої влади та бюджетними організаціями у встановленому законодавством порядку поза державного бюджету та бюджету Нахічеванської Автономної Республіки, та видатками, що ними здійснюються [1, п.п. 1.1.6 п. 1.1 . ст. 1]. Тобто зміст позабюджетних операцій розкривається через діяльність щодо отримання доходів та здійснення видатків. При цьому знов-таки хотілося б звернути увагу на те,

що поза межами уваги залишилися місцеві бюджети – хіба позабюджетні операції не можуть бути реалізовані на рівні муніципалітетів?

Певним чином торкається проблем фінансової діяльності і Закон Азербайджанської республіки «Про основи фінансів муніципалітетів». Так, визначаючи призначення закону, йдеться про те, що він встановлює принципи фінансування та використання фінансів муніципалітетів, основи процесів місцевого бюджету, а також повноваження муніципалітетів та їх взаємовідносини з відповідними органами виконавчої влади у вказаних областях [2, ст. 1]. Декілька зауважень стосовно такого визначення. По-перше, не зовсім логічним здається використання та узгодження поняття «фінансування» та «фінанси». Фінансування передбачає безповоротне виділення коштів від одного суб'єкту іншому, що на рівні муніципалітету означає отримання коштів (а точніше грошей) від держави чи Нахічеванської Автономної Республіки. Фінанси ж, охоплюючи, перш за все, гроші (засіб, через який може здійснюватися фінансування) категорія ширша. Фінанси обумовлюють залучення до фінансово-правових режимів і певну низку майнових відносин, які обумовлюють або забезпечують рух саме грошей (публічні цінні папери, податкова застава і т.д.). не зовсім зрозумілим виглядає і посилення на предмет регулювання цим Законом «основ процесів місцевого бюджету». Може йтися як про регулювання бюджетної діяльності на місцевому рівні, так і про стадії бюджетного процесу стосовно муніципальних бюджетів.

Наголошуючи на незалежності місцевого бюджету, законодавець закріплює заборону втручання законодавства Азербайджанської Республіки та органів виконавчої влади в бюджетну діяльність муніципалітетів [2, п. 5.2 ст. 5]. Складно пояснити як законодавство може втручатися в бюджетну діяльність. Зрозуміло, що щось додумати можна. Бюджетна діяльність в широкому сенсі включає і діяльність щодо нормотворення. Розробка, прийняття та забезпечення реалізації правових норм, які регулюють бюджетну діяльність, обумовлюють появу і законодавчих норм, які в остаточному вигляді і формують чинне законодавство. Але

бюджетна діяльність муніципалітетів, на наш погляд, повинна відбуватись відповідно до законодавства.

Організація фінансової діяльності на рівні місцевих бюджетів виходить з того, що муніципалітет самостійно розпоряджається вільними залишками місцевого бюджету, які утворились на кінець фінансового року [2, п. 5.3 ст. 5]. Мабуть, все ж таки в цій ситуації логічно казати не про залишки місцевого бюджету, а про залишки доходів місцевого бюджету. В найбільш спрощеному вигляді бюджет означає відповідне співвідношення доходів та видатків. Тобто залишки бюджетів будуть обумовлювати як залишки доходів, так і залишки видатків. В запропонованій редакції, фактично, йдеться про профіцит місцевого бюджету на стадії його виконання (перевищення доходів над видатками). Саме тому в цих умовах може йтися не про залишки бюджету, а залишки доходів бюджету.

Хотілося б звернути увагу і ще на одну обставину при характеристиці подібної ситуації. Перевищення доходів над видатками навряд чи можна остаточно розглядати як позитивне явище. Воно може бути наслідком нераціонального використання бюджетних коштів, недофінансування певних бюджетних видатків. Дисбаланс, непередбачуваний розрив дохідної та видаткової частини бюджету – це завжди недолік та проблема в бюджетній діяльності. Більш того, виникає ще одне непросте питання: як ці вільні залишки коштів наприкінці фінансового року можуть бути зараховані до бюджету поточного року. Останній існує на підставі рішення муніципалітету, яке приймається до кінця фінансового року (хоча б за декілька тижнів). Вільний залишок може бути визначено лише після закінчення фінансового року – після 31 грудня. Але з 1 січня року, наступного за фінансовим роком, набуде чинності рішення, в якому вільного залишку не буде (бо воно приймалося до кінця фінансового року та не могло бути визначено і враховано).

Регулюванню фінансової діяльності на місцевому рівні, на рівні муніципалітетів присвячено і Закон Азербайджанської Республіки «Про статус муніципалітетів». Місцеве самоврядування в Азербайджанській Республіці розглядається як недержавна система

організації діяльності громадян, яка надає їм можливість здійснення в межах закону прав самостійного та вільного рішення питань місцевого значення [3, ст.1]. Подібне право реалізується представницькими колегіальними органами (муніципалітетами), які складаються із членів муніципалітетів. Муніципалітети мають власну власність, місцевий бюджет та виборчі муніципальні органи [3, п. 2.1 ст. 2].

Муніципалітети з метою реалізації свої повноважень мають право утворювати виконавчі структури. До питань місцевого значення відносяться і всі проблеми, що пов'язані з фінансовою діяльністю на місцевому рівні. Хотілося б звернути увагу на те, що в подібному підході законодавця, що викладений у вищевказаній статті, сформовано суб'єктний склад таких відносин: колегіальні органи (муніципалітети); виконавчі структури муніципалітетів; громадяни. Але при цьому важливо мати на увазі, що подібний суб'єктний склад характеризує лише той різновид фінансової діяльності, який стосується регулювання обігу коштів, що отримані за рахунок діяльності саме на цьому місцевому рівні. В той же час неможна забувати, що держава має також забезпечувати фінансування реалізації загальнодержавних завдань через спрямування коштів із державного бюджету на місця. Саме тому фінансова діяльність на рівні муніципалітетів включає і організацію обігу державних коштів. Але це здійснюється через реалізацію приписів законодавчих норм, що мають спеціальне призначення.

Визначаючи економічну основу місцевого самоврядування, законодавець підкреслює, що її складає муніципальна власність, місцеві фінанси, майно, що знаходиться в державній власності та яке передано в користування муніципалітетів і слугує задоволенням потреб муніципального населення [3, ст. 32]. Але на наш погляд, такий підхід породжує певну внутрішню колізію цього законодавчого акту, бо в ст. 2 Закону Азербайджанської Республіки «Про статус муніципалітетів» підкреслюється, що муніципалітет має власну власність та місцевий бюджет. Тобто, яким чином співвідноситься місцевий бюджет та місцеві фінанси – не зовсім зрозуміло. До того ж фінанси також можуть включати різновиди майна (грошові кошти).

Дуже суперечливо, на наш погляд, викладено і положення. Які стосуються фінансової діяльності на місцевому рівні стосовно окремих засад оподаткування та співвідношення його з бюджетними відносинами. Так, відповідно до ст. 33 «Муніципальна власність» Закону Азербайджанської Республіки «Про статус муніципалітетів» до складу муніципальної власності входять місцеві податки та кошти місцевого бюджету, які формуються за рахунок виплат і т.д. В той же час такий підхід не узгоджується ні з бюджетним, ні з податковим законодавством. По-перше, місцеві податки є надходженням до дохідних частин місцевих бюджетів і муніципальною власністю вони стають не безпосередньо, а через легалізацію як бюджетні кошти. По-друге, податкове законодавство Азербайджанської Республіки використовує єдиний підхід до назви платежів, які мають природу податків – це виключно податки. В той же час, Законом Азербайджанської Республіки «Про статус муніципалітетів» використовуються як синоніми поняття податку та виплати. На підставі цього виникає питання щодо їх принципового співвідношення.

Ще більше питань в контексті вищевикладеного породжує зміст ст. 43 «Місцеві податки та платежі» Закону Азербайджанської Республіки «Про статус муніципалітетів». До того ж відповідно до ст. 7 «Доходи місцевого бюджету» Закону Азербайджанської Республіки «Про основи фінансів муніципалітетів» до складу доходів місцевого бюджету поряд з податками входять плати та мита. Це свідчить про відсутність єдиного законодавчого підходу, який

характеризує одне і те ж соціальне явище, але торкається регулювання його різними спорідненими галузями законодавства: податковим, бюджетним, законодавством щодо місцевого самоврядування. Поява «платежів», «мита» в неспеціальному законі є підставою появи колізій та суперечностей між законодавчими нормами. В той же час, на наш погляд, треба спиратись та виходити виключно із податкового законодавства, яке спрямовано на регулювання саме цих відповідних відносин.

Породжує питання і зміст ст. 39 «Місцеві бюджети» Закону Азербайджанської Республіки «Про статус муніципалітетів». Відповідно до п. 39.1 цієї статті місцеві бюджети складаються із муніципальних бюджетів. З цим складно погодитись – місцеві бюджети можуть складатися: а) або із доходів та видатків; б) або із спеціального та резервного фонду (в Україні до них додається ще загальний фонд). Саме таким чином можна аналізувати структуру місцевого бюджету. В той же час, муніципальні бюджети складають місцеву бюджетну систему.

Висновки. Підсумовуючи все вищевикладене, можна зробити висновки про те, що на сьогодні в законодавстві Азербайджанської Республіки відсутній єдиний підхід щодо регулювання фінансової діяльності на рівні муніципалітетів, що створює не лише розпорошеність понять у науковій сфері, а й призводить до виникнення суттєвих проблем у правозастосуванні на практиці. На нашу думку, наведені у статті шляхи вирішення даних проблем зможуть суттєвим чином покращити ситуацію у регулюванні фінансової діяльності органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. О бюджетной системе : закон Азербайджанской Республики от 2 июля 2002 года №358-ПГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=3600.
2. Об основах финансов муниципалитетов : закон Азербайджанской Республики от 7 декабря 1999 года №772-ПГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=2668.
3. О статусе муниципалитетов: закон Азербайджанской Республики 14 апреля 2000 года №859-ПГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=2628.