

# Тема 1.1

Поняття та види публічних місцевих фінансів, як елементів фінансової системи місцевого самоврядування, їх правовий статус.



# План:

1. Фінансова система адміністративно-територіальних одиниць: поняття та елементи.
2. Становлення і розвиток законодавства про місцеві фінанси в Україні.
3. Місцеві фінанси, як матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування.

## План семінарського заняття

1. Фінансова система адміністративно-територіальних одиниць: поняття та ознаки.
2. Елементи фінансової системи адміністративно-територіальних одиниць.
3. Історія становлення правового регулювання місцевих фінансів на території України.
4. Місцеві фінанси: поняття, ознаки.
5. Поняття та класифікація публічних місцевих фінансів.


## План самостійної роботи здобувачів вищої освіти

1. Концептуальні підходи до визначення фінансової системи територіального утворення.
2. Поняття публічність та характеристика видів публічного інтересу через призму законодавства.
3. Теоретико-правова характеристика видів місцевих фінансів.

## 1. Фінансова система адміністративно-територіальних одиниць: поняття та елементи.

Для того, щоб з'ясувати що собою представляє фінансова система держави та місцевого самоврядування треба спочатку дати визначення поняттю «фінансова система України» взагалі та «фінансова система місцевого самоврядування», зокрема:

- Конституція України від 28.06.1996 року № 30 ( ст. 141);
- Бюджетний кодекс України;
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05. 1997 року № 24.( ст. 170), станом на 22.06.2014;
- Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV, приходимо до висновків, що поняття «фінансова система України», «фінансова система місцевого самоврядування» відсутні в українському законодавстві.



Так, Воронова Л.К., зазначає, що **«фінансова система України – це сукупність різних сфер суспільних відносин, у процесі яких утворюються і використовуються різні грошові фонди»**, вона складається з таких елементів як:

1) публічні і муніципальні фінанси (публічні централізовані й децентралізовані фонди державні і муніципальні, централізовані позабюджетні фонди, державний і муніципальний кредит, державне обов'язкове та особисте і майнове страхування, фонди державних кредитних установ децентралізовані державні і муніципальні фонди;

2) фінанси господарюючих суб'єктів.

Іншої думки Музика О.А., **«фінансова система України, як сукупність фінансових інститутів, які сприяють утворенню і використанню відповідних централізованих і децентралізованих фондів коштів необхідних для здійснення фінансової діяльності держави й органів місцевого самоврядування».**

*До елементів вона відносить:*

- бюджетну систему (державний і місцевий бюджет);**
- фінанси підприємств, установ, організацій;**
- кредитну систему;**
- обов'язкове державне страхування;**
- спеціальні цільові фонди.**

*У визначенні елементів тут теж у переліку елементів і фінанси, і фонди, і кредити і страхування.»*


Деякі автори наголошують, що поняття «фінансова система» застосовується у двох значеннях:

- як сукупність установ, що займаються грошовими операціями;**
- як система фінансових відносин.**

При цьому поняття «система» передбачає наявність зв'язків.

Нечай А.А. визначає **«фінансову систему України»** - як ланки, що утворюються групами фінансових відносин, яким притаманні специфічні особливості і які виникають в процесі утворення, управління, розподілу(перерозподілу) та використання публічних і приватних фондів коштів, які існують у державі. Вона виділяє такі елементи фінансової системи:

- 1) **публічні фінанси держави** – складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів держави;
- 2) **публічні фінанси органів місцевого самоврядування** – складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів органів місцевого самоврядування всіх видів;
- 3) **публічні фінанси суспільного (соціального призначення)** - складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні (соціальні) інтереси, визнанні державою або органами місцевого самоврядування, та які не є державною чи комунальною власністю.



Якщо узагальнити позиції юристів-фінансистів щодо природи та змісту фінансової системи, то існують *Три основні позиції (концепції)*:

*Інституційна концепція* виходить із функціональної своєрідності окремо існуючих фінансових інститутів, таких як:

- державні доходи
- державні видатки
- страхування
- державний і банківський кредити
- грошовий обіг
- Бюджети
- фінанси підприємств, тощо.

## *Посуб'єктна концепція*

*Посуб'єктна концепція* базується на визначенні органу, що керує фондом чи інститутом або володіє речовим правом того чи іншого виду щодо мобілізованих фінансових ресурсів та фінансових відносин в яких він приймає участь. Розрізняють:

- Державний бюджет України;
- місцеві бюджети;
- позабюджетні фонди;
- фінанси суб'єктів господарювання;
- страхові та кредитні фонди;
- муніципальні фінанси;
- інвестиційні фонди тощо.



## *Фондова концепція*

**Фондова концепція** наголошує, що класифікацію слід здійснювати, виходячи з особливостей фінансових фондів грошових коштів, властивих національній економіці.

В цьому разі фінансову систему утворюють:

- Бюджетні централізовані нецільові грошові фонди,
- Бюджетні централізовані цільові грошові фонди;
- Централізовані цільові позабюджетні грошові фонди;
- Децентралізовані грошові фонди підприємств, установ та організацій.

Ми приєднуємось до фондової концепції при визначенні фінансової системи, але з певним уточненням.

**«Фінансова система місцевого самоврядування України» - це сукупність централізованих і децентралізованих публічних фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування, за допомогою яких задовольняються публічні потреби населення відповідної адміністративної-територіальної одиниці, функціонування яких регулюється методами владних приписів що носять імперативний характер, функціонування таких фондів є об'єктами публічного фінансового контролю» .**

Для визначення елементів цієї фінансової системи, не залежно від рівня державного чи місцевого, ми пропонуємо таку класифікацію елементів:

**За формою власності, фонди поділяються:**

**а) публічні фонди (державні, місцеві, суспільні ); б) приватні фонди**

**За територією дії фонди поділяються:**

**а) державні; б) місцеві;**

**По відношенню до бюджетів:**

**За методами та джерелами формування:**

**а) централізовані; б) децентралізовані;**

**За метою створення:**

**а) цільові; б ) не цільові.**

**Зважаючи на запропоновану класифікацію та чинне законодавство України фінансова система місцевого самоврядування в Україні виглядає так:**

<b>Класифікаційні ознаки</b>	<b>Види публічних фондів коштів</b>
<b>Публічні централізовані нецільові бюджетні фонди</b>	- <b>місцевий бюджет</b>
<b>Публічні централізовані цільові бюджетні фонди</b>	- <b>спеціальні фонди державного та місцевих бюджетів ( фонд розвитку, дорожні фонди, фонд охорони НПС, фонд соціальної допомоги інвалідам і т.п.)</b>
<b>Публічні децентралізовані цільові (нецільові) позабюджетні фонди</b>	- <b>фонди підприємств, установ та організацій державної та комунальної та суспільної (соціальної) форми власності</b>
<b>Публічні централізовані цільові позабюджетні фонди</b>	- <b>Пенсійний фонд (його територіальні відділення), Фонд соціального страхування по безробіттю, і т.д.</b> - <b>На місцевому рівні, на сьогодні позабюджетні цільові централізовані грошові фонди заборонені державою</b>

# 1. Становлення і розвиток законодавства про місцеві фінанси в Україні.

середньовіччі	«Finance» означало "строк сплати", а потім і для визначення документів, що свідчили про погашення боргу, якими завершувалась угода
XIII та XIV ст.	в значенні грошового зобов'язання, платежу, суми коштів
з XVI ст	Процес становлення такого важливого інституту місцевих фінансів України, як місцеві бюджети,
Але ще в XIV ст.	можна знайти витoki цього процесу, коли українські міста через Польщу, Литву та Угорщину отримали магдебурзьке право (феодальне міське право)
1555 р.,	проведення першої земської реформи, Іван IV (Грозний) уперше відокремив майно царя від майна держави. Земство- форма місцевого самоврядування.
В середині XVI ст.	основним станovo-представницьким органом на місцях були земські хати,
1864 р	Найбільш вдалою земською реформою. Положення про губернські установи та повітові земські установи.

з лютого 1865 року	практично розпочалося введення земських установ на території Російської імперії.
16.06.1870 року	Городового положення. Земським установам було надано право: керувати майном, капіталами і грошовими засобами, розверсткою державних грошових зборів.
у XIX ст	Нові зміни в розумінні поняття «фінансів» і появи нового їх виду «місцевих фінансів»
у 70-х роках	відбулась реформа місцевого самоврядування під впливом німецького юриста Рудольф Гнейста (1816-1895), Важливою передумовою для створення правової держави він вважав розвиток місцевого самоврядування, його автономії в усіх сферах
до 30 років.	Тривав розвиток місцевих фінансів та їх дослідження на території колишнього СРСР
20-30 років	поняття «місцеві фінанси» підтверджується закріпленням його в Н/а: постановою ВЦВК і РНК «Про місцеві грошові засоби», «Про перелік видатків, які виносяться на місцеві грошові засоби», Тимчасовому положенні 1923 року «Про місцеві фінанси».
з 1922 року	було припинено практику включення місцевих бюджетів до державного бюджету СРСР.

25. 04.1926	Положення «Про місцеві фінанси УСРСР», в якій зазначалось, що «місцеві фінанси є складовою частиною єдиної системи фінансів Союзу РСР».
26.11. 1926	постанова 4-ої сесії ВУЦВК «Установа про місцеві фінанси УСРР», в якій визначалися окремо права та обов'язки округових з'їздів рад, округових виконкомів, районних з'їздів Рад, райвиконкомів, міських, селищних і сільських Рад у галузі місцевих фінансів.»
11. 05. 1927	Постанова ВУЦВК «Установа про місцеві фінанси АМСРР» проголошувались права і обов'язки центральних і місцевих органів АМСРР у галузі місцевих фінансів, надавався вичерпний перелік місцевих прибутків
25.05.1927	закріплено 99% доходів від сільськогосподарського, промислового, прибуткового податку, які акумулювалися на території певної республіки. О
21.05.1929	«Про заходи до врегулювання виконання державного і місцевих бюджетів УСРР» заборонялось урядництвам і установам, що утримувались за рахунок бюджетів, робити будь-які видатки, на які не було встановлено кредитів
У 1929	Існування місцевих бюджетів підтверджувалось Конституцією УСРР яка мала розділ 4 «Про бюджет української РСР»
02.09.1930	податкова реформа привела до зміни платежів до бюджетів і введення двоканальної системи їх стягування: відрахування від прибутку і податку з обігу.
У 1932	відбулося загальне введення сільських бюджетів,

03.08.1935	Постанова РНК СРСР «Про заходи поліпшення фінансової роботи сільських Рад» та Постанова «Про розширення доходних джерел сільських бюджетів
У 1937	Конституція УРСР підтверджувала існування місцевих бюджетів, але їх автономія також була обмежена
У 1938	Формування бюджетної системи остаточно завершилось
15.10.1985	1 н/а, який відновив рух за створення автономії місцевих бюджетів та децентралізацію бджетної системи, стала Європейська хартія про м/с
У 1997	Україна ратифікувала Хартію
у 1990	Відбулося відродження МФ відбулося з відродженням незалежності України
У 1991	Закон «Про власність»: приватна, колективна і державна (загальнодержавна – республіканська і комунальна) форма власності
05.12.1990.	Відбулося закріплення принципу бюджетної самостійності у Законі України «Про бюджетну систему України
05.11. 1991	«Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською власністю і власністю АТО (комунальною власністю)»
У 1993 році	відбулося чітке розмежування загальнодержавних і місцевих податків і зборів. Було визначено 2 податки і 12 зборів

21.05.1997	В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» було законодавче визначення матеріально-фінансової основи органів місцевого самоврядування, а отже видів місцевих фінансів відбулося в ст. 61- 69 Розділу III
08.12.1998	Модельний Закон «Про загальні принципи місцевих фінансів» Постанова № 12-10 Асамблеї держав –учасниць СНД: МФ- сукупність грошових коштів, що формують і викоритсстовуються для вирішення питання місцевого значення.
У 2001	Бюджетний кодекс України,
У 2010	нова редакція Бюджетного кодексу,
02.12.2010	Податкового кодексу України
28.12.2014	Зміни до Податкового кодексу України. залишилось 2 місцевих податки і 2 збори.



### 3. Місцеві фінанси, як матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування.

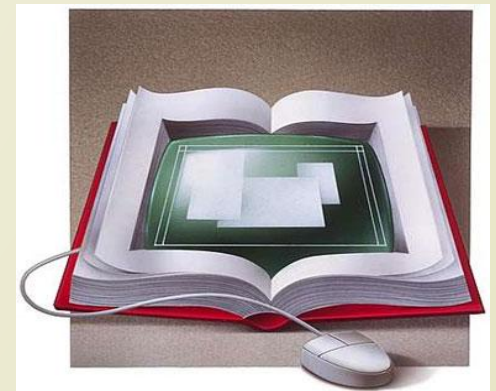
**«Фінанси»** - це *планомірні економічні відносини, пов'язані з утворенням, розподілом, управлінням і використанням централізованих та децентралізованих фондів грошових коштів, необхідних для функціонування держави і органів місцевого самоврядування та інших утворень визнаних державою необхідними.*

**«Фінансові ресурси»** - це *сукупність всіх грошових коштів, і перебувають у розпорядженні органів влади, а також підвідомчих їм підприємств, установ за рахунок надходження доходів у спосіб, передбачений законодавством.*

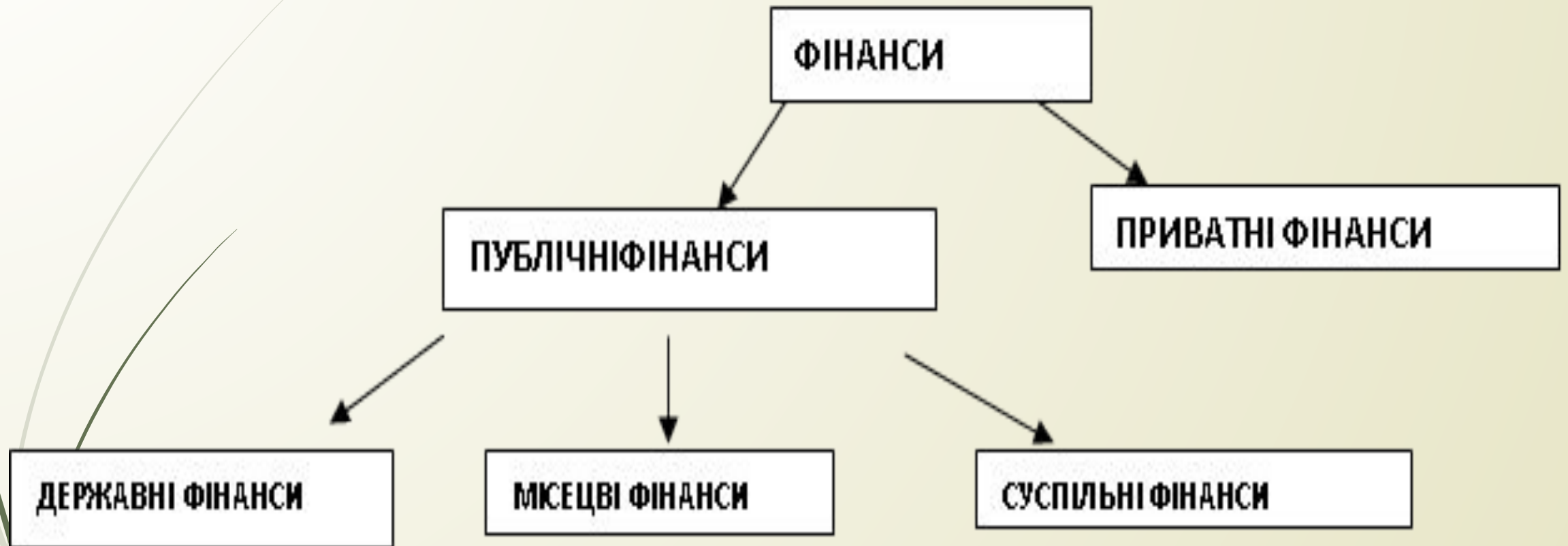
Термін **«Публічний»** (лат. «publicus») – перекладається як **«суспільний»** («не приватний» ), тобто такий, що належить усім людям взагалі, гласний, відкритий, спільний.

**АБО**

**«Публічний»** - це той, що належить об'єднанню людей (за територіальною чи колективною приналежністю), визнання якого формально виражене в нормативно-правових актах імперативного характеру органів держави чи органів відповідної територіальної одиниці, є об'єктом громадського контролю, використання якого задовольняє потреби і має велике значення для суспільства в цілому, держави, адміністративно-територіальної одиниці або певного колективу людей.



## ВИДИ ФІНАНСІВ:

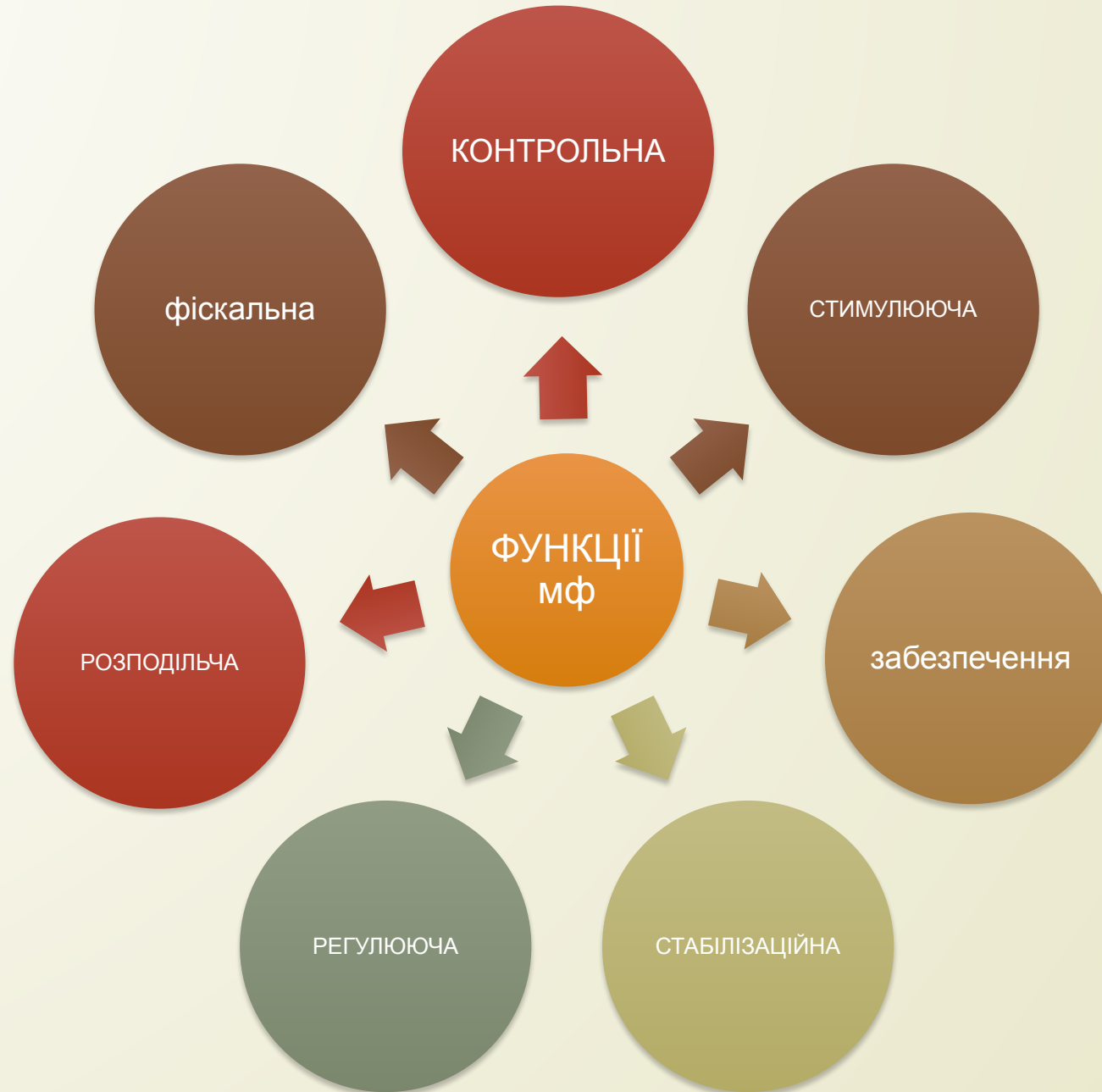



**Місцеві фінанси** - це цілісна система суспільних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом, управлінням і використанням публічних централізованих та децентралізованих фондів грошових коштів, з метою виконання завдань і функцій адміністративно-територіальних одиниць.

**Місцеві фінанси** є фінансовою базою органів місцевого самоврядування, які призначені для забезпечення відносної фінансової автономії адміністративно-територіальних одиниць.

Причина виникнення місцевих фінансів полягає у наявності територіальних громад і необхідності надання їм певних громадських послуг.

## Місцеві фінанси виконують такі функції:





Ст. 2 Модельного Закону «Про загальні принципи місцевих фінансів» Постанова № 12-10 Асамблеї держав –учасниць СНД говорить, що до МФ відносяться:

- кошти місцевих бюджетів
- державні та муніципальні цінні папери, що належать органам м/с;
- та інші кошти

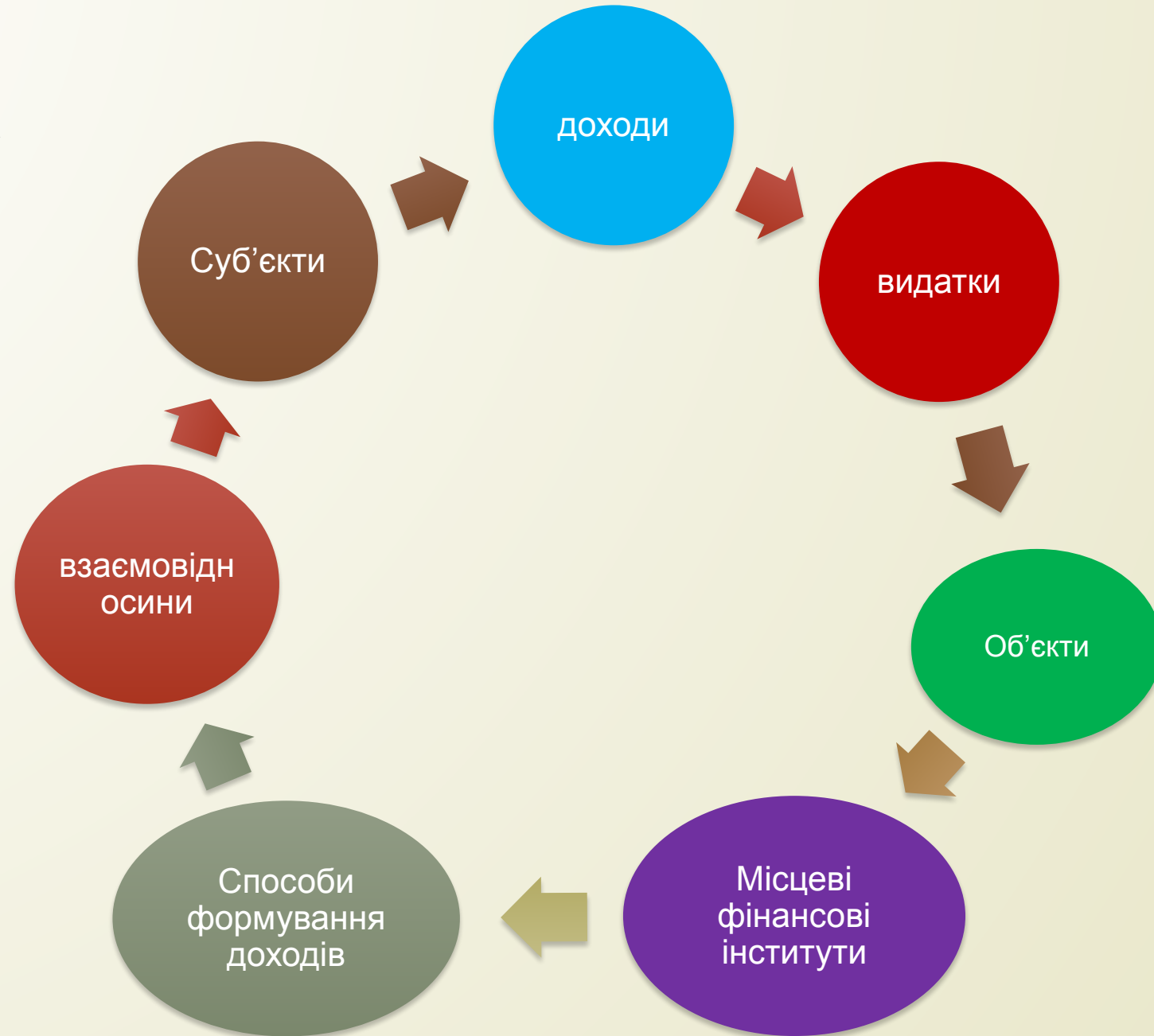
**Принципи** формування і використання:


- самостійності
- державної фінансової підтримки
- гласності

Відомий вчений економіст - **Василик О.Д.** говорить , що **МФ** – це сукупність форм і методів створення і використання фінансових ресурсів для забезпечення виконання завдань і функцій органів місцевого самоврядування.

Академік **Кравченко В.І.** розглядає МФ – як систему формування, розподілу і використання доходів територіальними громадами та органами місцевого самоврядування з метою виконання завдань і функцій.

Економісти МФ, розглядають як сукупність взаємопов'язаних елементів (спірне бачення):





**Конституція України Стаття 142.** Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

## **Закон України « Про місцеве самоврядування в Україні»**

### **Розділ III**

#### **МАТЕРІАЛЬНА І ФІНАНСОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

##### **Стаття 60. Право комунальної власності**

1. Територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження. Спадщина, визнана судом відумерлою, переходить у власність територіальної громади за місцем відкриття спадщини.





На нашу думку, не треба плутати МФ і фінансові ресурси, оскільки до МФ належать:

**Публічні фонди грошових коштів місцевого самоврядування, до яких належать:**

1. Централізовані нецільові фонди грошових коштів органів М/с - місцевий бюджет.
2. Централізовані цільові фонди грошових коштів органів м/с – цільові фонди в структурі спеціального фонду МБ.
3. Децентралізовані фонди комунальних підприємств, установ, організацій.

**До Фінансових ресурсів можна віднести:**

1. Бюджетні кошти, а саме:
  - Місцеві запозичення
  - Гранти, дарунки
  - Місцеві податки і збори
  - Міжбюджетні трансферти
2. Цінні папери
3. Рухоме та нерухоме майно, що належить органам М/с
4. Природні ресурси
5. Спадщина



**Дякую за увагу!**