



МЕЖДУНАРОДНОЕ И УКРАИНСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СФЕРЕ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Светлана БЕРЕЗОВСКАЯ,

аспирант, ассистент кафедры административного и финансового права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

The article analyses the international acts and normatively-legal acts Ukraine are in a sphere financial activities of local self-government, are defined and characterized concrete the provisions of these acts, which regulate this activity. On the grounds of conducted by analysis these acts it was determined, that in some of their articles and/or paragraphs, which concern this financial activities, there are some shortcomings and omissions, some at all are declarative and do not meet realities of today. Also in the article proposed possible ways of elimination these shortcomings.

Keywords: international normatively-legal acts, national normatively-legal acts, financial activities of local self-government.

Аннотация

В статье проанализированы международные акты и нормативно-правовые акты Украины в сфере финансовой деятельности органов местного самоуправления, определены и охарактеризованы конкретные положения этих актов, которые регулируют эту деятельность. На основании проведенного анализа данных актов было определено, что в некоторых статьях и/или пунктах, которые касаются данной финансовой деятельности, существуют определенные недостатки и пробелы, некоторые и вовсе декларативны и не отвечают реалиям сегодняшнего дня. Также в статье предложены возможные пути устранения этих недостатков.

Ключевые слова: международные нормативно-правовые акты, национальные нормативно-правовые акты, финансовая деятельность органов местного самоуправления.

Постановка проблемы. Финансовая деятельность органов местного самоуправления должна осуществляться на основании и в соответствии с нормативно-правовыми актами, которые регулируют эту деятельность. Проведенный анализ таких нормативно-правовых актов указывает на то, что, на сегодняшний день, в некоторых из них существуют определенные недостатки, а некоторые из положений этих актов и вовсе носят декларативный характер. Поэтому, для того чтобы финансовая деятельность органов местного самоуправления была действительно законной и эффективной, необходимо устранять существующие в нормативно-правовых актах недостатки и совершенствовать их.

Целью статьи является анализ международного и украинского законодательства в сфере финансовой деятельности органов местного самоуправления, определение положительных черт этих нормативно-правовых актов и существующих в них недостатков и пробелов. Также целью статьи является предложение возможных путей устранения этих недостатков.

Изложение основных положений. Анализ международного и национального законодательства в сфере местного самоуправления позволил определить основные междуна-

родные и национальные нормативно-правовые акты, которые закрепляют положения, касающиеся финансовой деятельности органов местного самоуправления.

Таковыми правовыми актами, по нашему мнению, являются:

1. *Международные нормативно-правовые акты:*

1.1. *Всемирная Декларация местного самоуправления*, от 26 сентября 1985 года, в статье 8 «Средства местных органов власти», которая состоит из 7-ми пунктов, определены основные принципы построения финансов местных органов власти и определенных видов деятельности в отношении этих финансов. Это такие принципы как: 1) местным органам власти предоставляется право на соответствующие финансовые ресурсы, которые отделены от средств других уровней управления, и на свободное распоряжение денежными поступлениями в пределах их полномочий (пункт 1); 2) распределение средств между местными органами власти следует осуществлять в разумных пропорциях в соответствии с теми задачами, которые ими выполняются. Эти средства должны поступать регулярно и периодически (пункт 2); 3) часть финансовых ресурсов местных органов власти должна поступать от местных налогов, платежей и сборов,

уровень которых эти органы обязаны устанавливать сами (пункт 3); 4) налоги, которые местным органам власти предоставлено право увеличивать или от которых они получают гарантированную часть, должны носить достаточно общий и гибкий характер, чтобы давать местным властям возможность идти наравне с их обязательствами (пункт 4); 5) в пункте 5-м декларации провозглашается необходимость автономии финансово слабых местных органов управления в системе финансового выравнивания; 6) в пункте 6-м говорится, что право местных органов власти надлежащим образом участвовать в разработке правил, регулирующих общее пропорциональное распределение, перераспределенных средств, должно быть четко определено; 7) согласно с пунктом 7-м декларации, должно быть установлено предоставление одноразовых субвенций, которые ассигнуются не для финансирования специальных проектов [2].

Проведенный анализ Декларации дает возможность отметить, что, несмотря на то, что в ней не указываются положения, которые касаются деятельности органов местного самоуправления в сфере предоставления и получения займов, весьма положительным моментом Декларации является закрепление положения о финан-



совом планировании в органах местного самоуправления, об отделении средств местного самоуправления от средств других уровней управления и о местных налогах и сборах.

1.2. *Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества СНГ*, от 29 октября 1994 г. В статье 4-й «Экономические основы местного самоуправления» данной декларации закрепляются следующие основные положения, касающиеся финансовой деятельности органов местного самоуправления: 1) законодательство о местном самоуправлении должно устанавливать права территориальных сообществ на материально-финансовые ресурсы, достаточные для самостоятельного осуществления органами местного самоуправления возложенных на них функций и полномочий; 2) территориальное сообщество было бы целесообразно признать субъектом, который осуществляет владение, пользование, распоряжение собственностью соответствующей территории (муниципальной, коммунальной), предоставить ему возможность самостоятельно и через органы местного самоуправления распоряжаться материально-финансовыми ресурсами; 3) органы местного самоуправления имеют право на материально-финансовые ресурсы, объем которых должен соответствовать их полномочиям, а также должны быть достаточны для обеспечения государственных социальных стандартов для населения; 4) представительный орган местного самоуправления вправе самостоятельно принимать местный бюджет. Самостоятельность местного бюджета гарантируется наличием собственных бюджетных доходов и достаточным уровнем закрепленных доходов, а также гарантируется стабильностью экономического законодательства [3].

1.3. *Европейская хартия местного самоуправления*, от 15 октября 1985 г. (г. Страсбург), по нашему мнению, является основным нормативно-правовым актом, в котором наиболее полно изложены стандарты финансов органов местного самоуправления. Поэтому считаем необходимым более подробно проанализировать статьи и пункты данной хартии, касающиеся финансовой деятельности органов местного самоуправления.

Европейская хартия местного самоуправления подписана Украиной 6 ноября 1996, ратифицирована Украиной 15 июля 1997 г. Законом Украины «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» [9]. Согласно Конституции Украины [4] и ст.19 Закона Украины «О международных договорах Украины» [7] Хартия стала частью национального законодательства, а ее положения имеют приоритет относительно положений национального законодательства. В связи с чем, Украина взяла на себя обязательство осуществлять деятельность в сфере финансов органов местного самоуправления в соответствии с международными нормативно-правовыми актами.

Основные принципиальные положения, регулирующие финансовую деятельность органов местного самоуправления закрепляются в 8-х пунктах статьи 9 Хартии «Финансовые средства органов местного самоуправления», и это такие положения, как:

1) органы местного самоуправления имеют право в рамках общегосударственной экономической политики свободно распоряжаться достаточными собственными средствами (пункт 1) [1]. То есть, согласно данному положению, Украина после подписания Хартии взяла на себя два основных обязательства: во-первых, органы местного самоуправления следует наделить достаточными собственными финансовыми ресурсами, во-вторых, эти органы должны свободно распоряжаться такими ресурсами. Однако следует отметить, что на сегодняшний день это положение имеет более декларативный характер, так как, во-первых, органы местного самоуправления в Украине для выполнения ими своих задач и функций часто используются государственные бюджетные ресурсы в виде межбюджетных трансфертов (ст.96 Бюджетного кодекса) [5], потому что они не имеют достаточных собственных финансовых ресурсов, во-вторых, бюджеты данных органов зависят от государственного бюджета, так как в соответствии со статьями 75-77 Бюджетного кодекса Украины органы местного самоуправления не могут и не имеют права рассматривать собственные бюджеты до окончательного принятия государственного бюджета [5];

2) объем финансовых ресурсов органов местного самоуправления должен соответствовать предоставленным им Конституцией или законами полномочиями (пункт 2) [1]. Анализ норм Конституции Украины [4] и Бюджетного кодекса Украины [5], касающихся финансовых ресурсов местного самоуправления позволяет сделать вывод, что, к сожалению, на сегодняшний день органы местного самоуправления не обладают достаточной финансовой самостоятельностью, собственных финансовых ресурсов им не хватает для выполнения ими своих задач и функций. То есть следует отметить, что данное положение не соответствует реалиям нынешнего времени;

3) часть финансовых ресурсов местного самоуправления должна формироваться за счет местных налогов и сборов, которые устанавливаются этими органами самостоятельно (пункт 3) [1];

4) финансовые системы, которые обеспечивают поступление финансовых ресурсов органов местного самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими для сохранения, по возможности, соответствия реальным затратам при осуществлении их полномочий (пункт 9) [1]. То есть, данным пунктом оговаривается свобода формирования каждым местным органом власти той или иной модели местной финансовой системы;

5) пункт 5-й устанавливает необходимость введения процедур финансового выравнивания или эквивалентных мероприятий, предназначенных для корректировки последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также их финансового бремени для защиты финансово слабых органов местного самоуправления [1]. То есть, финансовая помощь в виде определенных процедур финансового выравнивания или других способов, которые не должны ограничивать свободу действий местного самоуправления в его собственной сфере ответственности, в первую очередь должна предоставляться финансово слабым органам местного самоуправления;

6) органы местного самоуправления должны должным образом согласовывать порядок предоставления перераспределяемых ресурсов (пункт



6) [1]. Как отмечается в п. 9.6.1 п. 9.6 вывода от 30 июля 2010 «Усиление местной демократии и поддержка реформ местного самоуправления в Украине», разработанного экспертами Программы Совета Европы, который является первым документом, подготовленным в целях осуществления системного обзора украинского законодательства на предмет соответствия положениям Европейской хартии местного самоуправления, не совсем правильно и точно осуществлен официальный перевод данного пункта на украинский язык с официального языка Хартии [12]. Так, английское «Local authorities shall be consulted» должно переводиться как «С органами местного самоуправления должны проводиться консультации», а не они «информируются» [12]. По нашему мнению, такая неточность в переводе и отсутствие законодательного закрепления положений, касающихся вышеуказанных «консультаций» негативно влияет на объективность понимания сущности данного пункта. Поэтому для устранения такого недостатка, понимания и практической реализации положения данного пункта Хартии считаем необходимым: во-первых, внести изменения в официальный украинский перевод Европейской хартии местного самоуправления, во-вторых, закрепить в законодательстве понятие «консультации, проводимые с органами местного самоуправления и механизм их проведения в Украине»;

7) по мере возможности дотации органам местного самоуправления назначаются не для финансирования конкретных проектов. Предоставление дотаций не отменяет основополагающую свободу органов местного самоуправления проводить свою политику в пределах их собственной компетенции (пункт 7) [1];

8) пункт 8-й устанавливает: в целях осуществления займов инвестиционного капитала органы местного самоуправления имеют доступ в рамках закона к национальному рынку капитала. Согласно этому пункту Украина обязалась создать все необходимые условия для развития коммунального кредита. То есть, как справедливо отметил В.И. Кравченко, в данном положении указывается цель кредитной деятельности органов местного само-

управления, которой является финансирование инвестиций [13].

2. Национальные нормативно-правовые акты:

2.1. Конституция Украины от 28 июня 1996, принятие которой стало причиной возникновения и использования категории «финансовая деятельность органов местного самоуправления». Впервые в Конституции Украины было закреплено положение о том, что в Украине признается и гарантируется местное самоуправление (ст. 7 КУ), что в систему административно-территориального устройства Украины входят города, районы в городах, поселки и села (ст. 133) [4]. Раздел XI Конституции Украины «Местное самоуправление» закрепляет основные положения о местном самоуправлении, понятие «местное самоуправление» и самое важное, по нашему мнению, что в данном разделе определяется и закрепляется: 1) структура материальной и финансовой основы местного самоуправления (ч. 1 ст. 142 КУ); 2) в общем виде собственные полномочия органов местного самоуправления в сфере финансовой деятельности - это такие как, например, органы местного самоуправления утверждают бюджеты соответствующих административно-территориальных единиц и контролируют их выполнение; устанавливают местные налоги и сборы в соответствии с законом; управляют имуществом, находящимся в коммунальной собственности; утверждают программы социально-экономического и культурного развития и контролируют их выполнение (ч. 1, 2 ст. 143 КУ); 3) положение, касающееся финансирования государством делегированных полномочий органов местного самоуправления, в котором указывается, что государство финансирует осуществление этих полномочий в полном объеме за счет средств Государственного бюджета Украины или путем отнесения к местному бюджету в установленном законом порядке отдельных общегосударственных налогов (ч. 3 ст. 142, ч. 3 ст. 143 КУ); 4) право передачи государством органам местного самоуправления соответствующих объектов государственной собственности в коммунальную собственность (ч. 3 ст. 143 КУ) [4].

2.2. Закон Украины «О местном самоуправлении» от 21 мая 1997

года (с изменениями и дополнениями от 14 мая 2013) [8] - был одним из первых и основных законодательных актов, который детализировал положения Конституции Украины о местном самоуправлении. В нем дается определение понятию «местное самоуправление», указываются система, принципы, составляющие материальной и финансовой основы местного самоуправления, а также более конкретизируются полномочия органов местного самоуправления, в том числе полномочия этих органов в сфере финансовой деятельности, например, относительно доходов и расходов местного бюджета, относительно местных налогов и сборов, относительно коммунальной собственности и т.п..

2.3. Бюджетный кодекс Украины, от 8 июля 2010 года (с изменениями и дополнениями от 4 апреля 2013) - кодифицированный акт, в котором закреплены следующие основные положения, касающиеся финансовой деятельности органов местного самоуправления, такие как: 1) определения основных понятий, касающихся бюджета органов местного самоуправления, например таких, как «бюджет», «бюджет местного самоуправления», «расходы бюджета», «доходы бюджета», «дотация выравнивания», «местные бюджеты», «местное заимствование», «местный долг» и др. (ст. 2); 2) структура бюджетной системы Украины, в которую входят бюджеты местного самоуправления, которыми, в свою очередь, являются бюджеты территориальных общин сел, их объединений, поселков, городов (в том числе районов в городах) (ст. 5), а также принципы построения бюджетной системы (ст. 7); 3) положения, касающиеся бюджетной классификации (ст. 8-12), местного долга, местных заимствований и местных гарантий (ст. 14-18); 4) поступления и расходы бюджетов местного самоуправления (ст. 64, 65, 68, 69, 70-74); 5) порядок составления и рассмотрения проектов о местном бюджете, утверждение, исполнение местных бюджетов, а также составление отчета об исполнении этих бюджетов (ст. 75-80); 6) межбюджетные отношения (ст. 86, 88, 89, 91-93), межбюджетные трансферты (ст. 96-98, 100-108); 7) полномочия государственных и мест-



ных органов власти в сфере контроля за соблюдением бюджетного законодательства (ст. 109-115), ответственность и меры воздействия за совершенные нарушения бюджетного законодательства (ст. 116-124) [5].

2.4. *Налоговый кодекс Украины*, от 2 декабря 2010 года (с изменениями и дополнениями от 6 декабря 2012 года), в котором закрепляются виды местных налогов и сборов, элементы налога каждого из которых - налогоплательщик, объект, база налогообложения, ставка налога, порядок исчисления налога, налоговый период, срок и порядок уплаты налога, срок и порядок представления отчетности об исчислении и уплате налога, налоговые льготы и порядок их применения, определяются и характеризуются (раздел II, XII, глава 1 раздела XIV, подразделение 8, 9 раздела XX) [6];

2.5. *Постановление Кабинета министров Украины «Об утверждении Порядка осуществления заимствований в местные бюджеты»* от 16 февраля 2011 года (с изменениями и дополнениями от 25 июля 2012), которое определяет механизм осуществления заимствований в местные бюджеты в соответствии с условиями, определенными Бюджетным кодексом Украины [10];

2.6. *Постановление Кабинета министров Украины «Об утверждении Порядка предоставления местных гарантий»* от 14 мая 2012 года, которое отмечает условия и механизм предоставления местных гарантий [11];

2.7. *Ежегодные Законы Украины «О Государственном бюджете Украины»*, от которых ежегодно зависит принятие бюджетов органов местного самоуправления, так как в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Украины бюджеты местного самоуправления рассматриваются и принимаются только после принятия Государственного бюджета Украины. А положения и цифровые данные, определенные в таком законе непосредственно влияют на уровень достаточности бюджета местного самоуправления, устанавливают объем увеличения доходной части такого бюджета благодаря законодательно закреплению объема межбюджетных трансфертов, передаваемых из Государственного бюджета местным бюджетам;

2.8. *Ежегодные решения о местном бюджете*, в которых устанавливается объем доходов общего и специального фонда местного бюджета, расходов бюджета и порядок распределения расходов, профицит и дефицит бюджета, возврат кредитов в бюджет, а также источники финансирования местного бюджета и местного долга.

Выводы. Исходя из выше изложенного и на основании выше осуществленного анализа основных международных и национальных нормативно-правовых актов, регулирующих финансовую деятельность органов местного самоуправления, считаем, что в сфере нормативно-правового регулирования этой деятельности существуют определенные недостатки и пробелы, которые негативно влияют на законность и эффективность осуществления и реализации данной деятельности. Выделим, в общем, эти недостатки:

1). отсутствие законодательного закрепления понятия «финансовая деятельность органов местного самоуправления»;

2). существования пробелов в законодательстве, регулирующие направления финансовой деятельности органов местного самоуправления;

3). декларативный характер и несоответствие реалиям нынешнего времени многих положений основных международных нормативно-правовых актов, регулирующих соответствующую финансовую деятельность;

4). не точный и не корректный официальный перевод с английского языка на украинский язык определенных положений Европейской хартии местного самоуправления, что создает почву для неоднозначности толкования норм Хартии.

Следовательно, предлагаем такие следующие общие пути решения вышеуказанных недостатков и пробелов:

1. Закрепление понятия «финансовая деятельность органов местного самоуправления» в Конституции Украины, в Законе Украины «О местном самоуправлении», в статье 1 (основные термины, использованные в настоящем Законе) раздела I (общие положения) этого Закона. Также, по нашему мнению, необходимо разработать и принять Закон Украины «О финансовом обеспечении органов

местного самоуправления», который бы закрепил данный термин, определил направления этой деятельности;

2. Устранения пробелов в законодательстве, которое регулирует направления финансовой деятельности органов местного самоуправления, с помощью:

а) Внесение изменений в нормативно-правовые акты, регулирующие то или иное направление данной деятельности;

б) Доработка и принятие соответствующих существующих проектов нормативно-правовых актов, отвечающих реалиям нынешнего времени;

в) Принятие новых нормативно-правовых актов;

3. Устранения декларативности положений основных международных нормативно-правовых актов, регулирующих соответствующую финансовую деятельность путем приведения национального законодательства в соответствие с положениями этих актов, разработки действенного механизма реализации норм данных международных актов;

4. Устранения неточности официального перевода с английского языка на украинский язык определенных положений Европейской хартии местного самоуправления путем осуществления правильного перевода и внесении изменений в официальный перевод Хартии.

Список использованной литературы

1. *Європейська хартія місцевого самоврядування* від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс] Режим доступу – <http://zakon2.rada.gov.ua>.

2. *Всесвітня Декларація місцевого самоврядування*. В Місцеве та регіональне самоврядування в Україні, 1994, Вип. 1-2/6-7, с. 65-69.

3. *Декларація про принципи місцевого самоврядування у державах-учасницях Співдружності СНД від 29 жовтня 1994 р.* [Електронний ресурс] Режим доступу – <http://zakon2.rada.gov.ua>.

4. *Конституція України*: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс] Режим доступу – <http://zakon.rada.gov.ua>

5. *Бюджетний кодекс України* від 8 липня 2010 р. [Електронний ресурс] Режим доступу – <http://zakon.rada.gov.ua>.

6. *Податковий кодекс України* від 2



грудня 2010 р. [Електронний ресурс] Режим доступу – <http://zakon.rada.gov.ua>.

7. *Про міжнародні договори України*: Закон України від 29 червня 2004 р. [Електронний ресурс] Режим доступу – <http://zakon.rada.gov.ua>.

8. *Про місцеве самоврядування*: Закон України від 21 травня 1997 р. [Електронний ресурс] Режим доступу – <http://zakon.rada.gov.ua>.

9. *Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування*: Закон України від 15 липня 1997 р. [Електронний ресурс] Режим доступу – <http://zakon4.rada.gov.ua>.

10. *Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів*: Постанова Кабінету міністрів України від 16 лютого 2011 р. [Електронний ресурс] Режим доступу – <http://zakon.rada.gov.ua>

11. *Про затвердження надання місцевих гарантій*: Постанова Кабінету міністрів України від 14 травня 2012 р. [Електронний ресурс] Режим доступу – <http://zakon.rada.gov.ua>

12. *Експертний висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування* від 30 липня 2010 р. [Електронний ресурс] Режим доступу – <http://www.csi.org.ua/www/?p=2364>

13. Кравченко В. І. *Місцеві фінанси України*. К.: Т-во «Знання», 1999, с. 101.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНОГО КООПЕРАТИВНОГО АЛЬЯНСА И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КООПЕРАТИВОВ УКРАИНЫ

Ирина БАЛЮК,

ст. преподаватель кафедры правового регулирования экономики
ГВУЗ „Киевский национальный экономический университет имени
Вадима Гетьмана”

Summary

In article is offered an analysis to status of International co-operative alliance as most large international non-governmental organization, what presenting the co-operatives. Different approaches of determination of international non-governmental organization are considered in legal literature. Accordance of International co-operative alliance to the criteria of international non-governmental organization is certain. The special attention is spared to influence of activity the alliance in government regulation of functioning the co-operative in Ukraine. The legislation of Ukraine about co-operative is analysed in the aspect of accordance to international principles of co-operation. International principles of co-operative is confirmed in the laws of Ukraine.

Keywords: international non-governmental organization, International co-operative alliance, co-operative, government control, law, legislation.

Аннотация

В этой статье предложен анализ статуса Международного кооперативного альянса как наиболее крупной международной неправительственной организации, представляющей кооперативы всего мира. Рассмотрены различные подходы определения международной неправительственной организации, сформулированные в юридической литературе. Определено соответствие Международного кооперативного альянса критериям международной неправительственной организации. Особое внимание уделено влиянию деятельности альянса на внутригосударственное регулирование функционирования кооперативов в Украине. Проанализировано действующее законодательство Украины о кооперации и кооперативах в аспекте соответствия статуса кооперативов международным принципам кооперации. Подтверждено юридическое оформление международных принципов кооперации в законах Украины про кооперативы.

Ключевые слова: международная неправительственная организация, Международный кооперативный альянс, кооператив, государственное регулирование, право, законодательство.

Постановка проблемы. Возрастание взаимосвязи международного и внутригосударственного права в современном мире очевидна. Национально-правовое регулирование различных сфер государственной жизни развивается и совершенствуется под влиянием норм международного права. Деятельность и правотворчество субъектов международного права является источником международного права. Таковыми субъектами признаются: первичные – государства (в некоторых случаях нации и народности) и производные – межправительственные организации и государствовподобные образования. Практика международного сотрудничества способствует созданию международных неправительственных организаций. Не будучи субъектами международного права,

они являются участниками международных отношений. Их деятельность все больше оказывает влияние на развитие внутригосударственного законодательства и этот вопрос требует изучения.

Актуальность темы. Международные неправительственные организации действуют в экономической, социальной, политической сферах. В современном мире прослеживается тенденция к увеличению их числа и влияния. Международные неправительственные организации стали полноценными участниками международной жизни, играют активную роль во всех международных отношениях. Международный кооперативный альянс объединяет кооперативы всего мира. Альянс своей деятельностью способствует дальнейшему развитию