

УДК 321.01:342.2

І. Г. Алексєєнко

*Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара*

**МІСЦЕВІ ПОЗИКИ ТА ЗАПОЗИЧЕННЯ  
ЯК ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ  
В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**Досліджуються теоретичні конструкції та законодавчі підходи щодо застосування фінансово-правових інструментів органами місцевого самоврядування при здійсненні господарській діяльності.**

*Ключові слова:* Бюджетний кодекс України, місцеві позики, внутрішні та зовнішні запозичення, органи місцевого самоврядування, господарська діяльність.

**Исследуются теоретические конструкции и законодательные подходы по применению финансово-правовых инструментов органами местного самоуправления при осуществлении хозяйственной деятельности.**

*Ключевые слова:* Бюджетный кодекс Украины, местные займы, внутренние и внешние займы, органы местного самоуправления, хозяйственная деятельность.

**We investigate the theoretical structure and legislative approaches to the use of financial and legal instruments of local government in carrying out economic activities.**

*Key words:* Budget Code of Ukraine, local borrowing, internal and external borrowing, local governments, the economic activity.

Як відомо, одним з основних напрямів місцевого самоврядування є постійна діяльність щодо залучення фінансових ресурсів для потреб громади. Розв'язання великих завдань, які мають вирішуватися органами місцевого самоврядування, потребує великих коштів, і тому проблема збору, розподілу, використання фінансових активів місцевого самоврядування завжди є актуальною для самоврядних організацій.

Розглядаючи питання стосовно залучення фінансових та матеріальних ресурсів для потреб громади, необхідно визначити, яке

місце займають органи місцевого самоврядування в сучасному суспільстві. Мова йде про дуалістичну природу цієї структури. З одного боку, це органи публічної влади (адміністративна природа), а з іншого – організація фінансово-господарської діяльності, тобто діяльності, що притаманна суб'єктам господарювання [5, с. 87]. Проте, що орган місцевого самоврядування є публічною організацією, не забуває ніхто – адже він наділений адміністративною функцією. Але той факт, що органи місцевого самоврядування покликані вирішувати значні господарські завдання, на жаль, іноді не відображається в діяльності окремих місцевих рад. Господарський характер органу місцевого самоврядування особливо проявляється при аналізі об'єкта діяльності органів громади. Об'єктом діяльності місцевого самоврядування є вирішення питань, що впливають на ґрунті спільного проживання в територіальній громаді, тобто громада, її самоврядні органи вирішують проблеми, які виникають із самотніх потреб людини [3, с. 15].

Як свідчить європейський досвід, господарська природа місцевого самоврядування не є породженням сучасності. Теорії Середньовіччя в галузі місцевої влади і Магдебурзьке право мали на меті створення не стільки окремої політичної одиниці – міста, скільки економічно незалежної системи відносин у місті. Серед великої кількості теорій самоврядування варто звернути увагу на теорію вільної громади, засновану в 1790 р. А. Туре. Відповідно до цієї теорії на перший план висувається теза, згідно з якою органи місцевого самоврядування є інститутом громадянського суспільства, а тому все ж таки спочатку вони є господарською організацією для задоволення потреб населення, а вже потім – адміністративною інституцією. Слід зазначити, що основні положення цієї теорії знайшли своє відображення в Конституції Бельгії 1831 р. На підтримку тези на користь того, що органи громади є первинно господарчими, можна навести приклад із законодавства штату Нью-Йорк, в якому серед різноманітних видів корпорацій є так звані публічні корпорації, до котрих належать муніципалітети [4, с. 89–90]. Такий підхід відображає природну сутність місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування – це дирекція громади, яка утворилася за принципом внесків кожного мешканця (під час виборів, збору податків тощо) для вирішення спільних потреб. Бюджет корпорації (органів місцевого самоврядування) являє собою єдиний кошик, який поповнюється за рахунок кожного члена громади. Кошти цього бю-

джету спрямовані на розвиток культурних, духовних, економічних потреб громади.

Процес господарювання завжди тісно пов'язаний із фінансовою діяльністю. Одним із засобів, які місцеві ради можуть використовувати з метою залучення фінансових ресурсів для потреб громади, є місцеві позики та запозичення. Місцеві позики, як інститути права в діяльності місцевого самоврядування, застосовуються досить часто, і в цій сфері існує певний практичний досвід. Для того, щоб застосування позичок було якомога ефективнішим, потрібна реалізація двох умов. По-перше, позички мають забезпечуватися реальними ресурсами, по-друге – ними можна користуватися при здійсненні тільки інвестиційних проектів, а не конкретних поточних видатків [5, с. 90]. Необхідно, щоб ці практичні поради знайшли своє втілення в законодавчих актах. Це забезпечить правові гарантії щодо використання коштів громади, заборонивши місцевим владам зловживати обіговими коштами, що як наслідок спричиняє банкрутство місцевих бюджетів.

Інститут місцевих позик відіграє важливу роль у розв'язанні питання щодо оздоровлення економіки населеного пункту та у здійсненні господарської діяльності. Наприклад, завдяки введенню такого правового механізму в Естонії в 1993 р. місцеві бюджети в цій країні вийшли з кризи і місцева влада розпочала інвестування малого та середнього бізнесу. Також, як показує практика, не минути місцевих позик при впровадженні великих інвестиційних проектів на місцевому рівні.

Так, російський учений Г. Алімурзаєв пропонує місцеві податкові надходження, місцеві збори та інші обов'язкові платежі замінити на систему позик місцевої влади. Перевагами такої системи Г. Алімурзаєв убачає в такому:

- по-перше, позика не являє собою обов'язковий платіж на відміну від податків, зборів тощо;

- по-друге, перелік, строки проведення та обсяг позик можуть установлюватись на підставі рішень спеціальних місцевих референдумів;

- по-третє, кожен член муніципальної громади (фізична чи юридична особи) можуть самі вирішувати, на рахунок якої цільової позики він бажає перевести свої кошти. При цьому законом має встановлюється обов'язкова кількість коштів, необхідних для перерахування на рахунок будь-якої позики за бажанням члена громади;

– по-четверте, кошти позики на відміну від податку (обов'язкового платежу) повертаються до позикодавця або його правонаступника;

– по-п'яте, можуть передбачатися загальнообов'язкові планово-збиткові позички;

– по-шосте, органи муніципальної влади мають надавати членам громади вибір сплачувати місцеві податки і збори чи брати участь у цільових муніципальних позиках [1, с. 30].

У той же час необхідно пам'ятати, що зловживати фінансово-правовим інститутом позик теж не треба, оскільки це може призвести до ситуації, яка склалася у містах США. Там уряди міст сьогодні витрачають багато коштів на сплату процентів із місцевих позик, емітованих декілька років тому.

У Бюджетному кодексі України поняття «місцеві позики» розмежоване на поняття «запозичення до місцевих бюджетів» та «місцеві позики» (ст. 73, 74). Хоча за своєю правовою природою місцеві позики більше відповідають запозиченням. Запозичення до місцевих бюджетів можуть братися місцевими радами для фінансування дефіциту бюджету. Запозичення поділяються на внутрішні та зовнішні, правовий режим у цих двох видів різний. Так, внутрішні запозичення, згідно з п. 2 ст. 16 Бюджетного кодексу, можуть брати будь-які міські ради, а зовнішні – лише міські ради з чисельністю населення понад вісімсот тисяч мешканців за офіційними даними державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення запозичень. Запозичення здійснюються на визначену мету і підлягають обов'язковому поверненню. Запозичення зараховуються виключно до бюджету розвитку. Це означає, що ці фінансові ресурси можуть передбачатися лише на капітальні вкладення (інвестиції в основні фонди і засоби виробництва або будівництво). Обсяги запозичень повинні мати граничні розміри, які встановлюються рішенням про місцевий бюджет на рік. Важливим є положення про те, що видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати 10 відсотків видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом бюджетного періоду, коли планується обслуговування боргу (п. 4 ст. 74). Тобто встановлені граничні межі витрати сум кожного року зі сплати відсотків та повернення частки (повної суми) боргу. Поряд із запозиченнями існує інститут місцевих позик, який слід відрізнити від терміна «місцеві позики». Останній є загальним поняттям для запозичень та місцевих позик. Місцеві

позики можуть використовуватись для покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду бюджету. Місцеві позики можуть братись у фінансово-кредитних установ терміном до трьох місяців, але в межах поточного бюджетного періоду. Порядок отримання таких позик визначається Міністерством фінансів України. Надання позик з одного бюджету іншому заборонено (ст. 73) [2].

Підводячи підсумки, треба сказати, що при здійсненні своїх повноважень та діяльності органи місцевого самоврядування в Україні мають урахувати свою дуалістичну природу. Неодмінно органи громади повинні господарювати, відчувати себе господарями і, як свідчить національний досвід, цього напряму сьогодні дотримуються міста й села в Україні. Для цього існують усі підстави, оскільки законодавство України ввібрало в себе саме громадську теорію місцевого самоврядування, згідно з якою муніципалітет є одночасно і адміністративним, і господарюючим суб'єктом.

#### **Бібліографічні посилання**

1. **Алимурзаев Г.** Местное самоуправление и местные финансы / Г. Алимурзаев // Рос. экон. журн. – 2009. – № 11. – С. 27–32.
2. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.
3. **Куйбіда В.** Поняття місцевого самоврядування в Україні / В. Куйбіда, В. Чушенко // Право України. – 1998. – № 5. – С. 19–21.
4. **Мамутов В. К.** Господарче право зарубіжних країн / В. К. Мамутов, О. О. Чувпило. – К., 1999. – 352 с.
5. **Юркова С.** Местное самоуправление: рыночный облик местной власти / С. Юркова, А. Широков // Экономист. – 2007. – № 1. – С. 87–91.

*Надійшла до редколегії 04.06.2012 р.*