

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК КАТЕГОРІЇ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

*Тетяна Дем'яненко,*

*аспірантка кафедри конституційного та адміністративного права  
Класичного приватного університету*

Успішне й ефективне вирішення самоврядних питань, сутність яких, як правило, полягає в задоволенні потреб жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці, можливе за наявності потужної фінансової бази органів місцевого самоврядування, що є гарантією економічної самостійності. Така база створюється в процесі реалізації органами місцевого самоврядування бюджетних повноважень, тобто їх прав та обов'язків у сфері фінансової діяльності.

**Мета цієї статті** – дослідити інститут бюджетних повноважень як категорію фінансової діяльності органів місцевого самоврядування України.

Правові проблеми регулювання фінансової діяльності держави й органів місцевого самоврядування, закріплення доходів і видатків за різними рівнями влади розглядалися в роботах українських учених-юристів Л. Воронової, О. Заверухи, О. Корпаня, А. Монаєнка, О. Музики, А. Нечай, О. Орлюк, І. Пацурківського та ін. Серед російських учених слід згадати О. Грачову, О. Горбунову, М. Карасьову, Ю. Крохіну, Л. Проніну, А. Селюкова, Н. Фролову, Н. Хімічеву.

Сучасна законодавча функціональна характеристика місцевих рад, їх виконавчих органів, формулювання їх повноважень свідчать, що саме на них покладається основний обсяг самоврядних робіт. Ради й їх виконавчі органи на місцях розробляють і затверджують місцеві бюджети, програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільові програми з інших питань місцевого самоврядування [1].

Чинне законодавство України у сфері правового регулювання фінансової діяльності місцевих рад закріплює за останніми широкі бюджетні права та ряд обов'язків. Згідно із ст. 140 Конституції України місцевого самоврядування є правом територіаль-

ної громади (жителів села, селища чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр.

Що стосується розуміння суб'єктного складу власників бюджетних повноважень і доцільності використання терміна «бюджети місцевого самоврядування», спостерігаємо ту ж двозначність, яка існувала в радянський період з приводу застосування терміна «бюджети місцевих рад».

По-перше, використання терміна «бюджети місцевого самоврядування» у ст. 2 Бюджетного кодексу (далі – БК) України, на нашу думку, не зовсім вдале, оскільки місцевого самоврядування, як визначено у чинному законодавстві України, є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, тому немає сенсу після конституційно-правового закріплення статусу територіальних громад не визнавати саме їх суб'єктами права на місцевий бюджет. Ю. Крохіна [2] зазначає, що після оформлення тієї чи іншої частини території держави в адміністративно-територіальну одиницю вона набуває можливості мати органи державної влади й управління, бути носієм прав та обов'язків, виступати в якості суб'єкта права. Суб'єктом права є не просто територія, а саме адміністративно-територіальна одиниця, організована певним способом. Адміністративно-територіальна одиниця – це не лише географічне, а й політичне утворення, основою якого є населення. Саме населення, формуючи органи влади та місцевого самоврядування, надає адміністративно-територіаль-

ній одиниці політичних ознак та якостей суб'єкта права.

По-друге, використання терміна «бюджетні органи місцевого самоврядування», що також застосовується в чинному законодавстві України, нічим по суті не відрізняється від терміна «бюджет місцевої ради» окрім того, що включає не лише раду, а й виконкоми рад. Місцевий бюджет не можна називати бюджетом органу місцевого самоврядування, оскільки це також неточно та двозначно. У зв'язку з цим, на нашу думку, цілком обгрунтованим було б закріплення в БК України терміна «бюджети територіальних громад», а не «бюджети місцевого самоврядування». Відповідно, бюджети територіальних громад входитимуть і будуть складовими системи місцевих бюджетів, яка також включатиме бюджет Автономної Республіки Крим.

По-третє, поняття «місцеві бюджети» є ширшим, ніж бюджети місцевого самоврядування або бюджети територіальних громад, оскільки охоплює районні, обласні бюджети та бюджет Автономної Республіки Крим. Конституція України не визначила характеру бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів. Проте їх, безумовно, слід вважати місцевими, оскільки у правовій унітарній державі може бути лише один державний бюджет.

За сучасних умов основу правового регулювання бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування визначено в Конституції України, а їх деталізація (як прав та обов'язків органів місцевого самоврядування в галузі бюджетної діяльності) здійснена в БК України, законах України про Державний бюджет України на відповідний рік і рішеннях місцевих органів влади про бюджет.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначається матеріальна та фінансова основи місцевого самоврядування, міститься перелік повноважень місцевих рад та їх органів у галузі місцевих бюджетів.

У науковій літературі висловлювалася думка про те, що поняття «бюджетні права місцевих рад» можна розглядати в двох значеннях: як повноваження представницького органу місцевого самоврядування – місцевої ради безпосередньо; як повноваження місцевих рад та їх виконавчих органів [3]. У першому значенні воно застосовується у випадку, коли йдеться про розмежування компетенції між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, тобто про повноваження, які здійснюються лише радами.

При характеристиці бюджетної правосуб'єктності місцевих рад в юридичній літературі, вони, як правило, розглядались як система органів влади, яка охоплювала місцеві

представницькі органи влади та їх виконавчо-розпорядчі органи, хоча інколи, вираз «бюджетні права місцевих рад» вживався й у власному розумінні слова для позначення прав, які могли бути здійснені у сфері бюджету лише місцевими радами.

Аналіз чинного законодавства дозволяє зробити висновок про те, що органи місцевого самоврядування базового рівня (міські (міст районного значення), селищні, сільські) наділені такими повноваженнями у сфері бюджетної діяльності:

- затвердження місцевого бюджету, внесення до нього змін, затвердження звіту про його виконання тощо (представницькі органи місцевого самоврядування – ради);
- складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету, здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету тощо (виконавчі органи місцевих рад);
- попередній розгляд проекту бюджету та звіту про його виконання тощо (комісії місцевих рад);

- розпорядник бюджетних коштів, забезпечує підготовку до розгляду радою місцевого бюджету тощо (голова відповідної місцевої ради).

Таким чином, основний обсяг самоврядних повноважень покладено на представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи, що розробляють, забезпечують підготовку до розгляду, затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку, місцеві бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а тому є відповідальними за задоволення інтересів як окремого індивіда, так і конкретної територіальної громади в цілому.

Законодавство України у сфері правового регулювання фінансової діяльності місцевих рад закріплює за останніми широкі бюджетні права та низку обов'язків. На нашу думку, їх можна класифікувати таким чином:

- бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування по відношенню до державного бюджету;
- бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування по відношенню до власного бюджету;
- бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування по відношенню до бюджетів нижчого рівня.

Н. Хімичева визначає бюджетні права місцевих рад народних депутатів як повноваження, які виражають право місцевої ради на самостійний бюджет, як матеріально-фінансову базу її діяльності, як такі, що є предметом відання місцевих бюджетів відповідної адміністративно-територіальної одиниці [4].

Найбільш повне, на нашу думку, визначення бюджетних прав запропонувала Л. Во-

ронова: це повноваження рад, їх виконкомів на отримання, розподіл і використання коштів, які вони реалізують шляхом складання, розгляду, затвердження та виконання своїх бюджетів [5].

А. Монаєнко визначає бюджетні повноваження України й органів місцевого самоврядування як сукупність прав і обов'язків, встановлених законодавством, що належать їм в особі органів державної влади або місцевого самоврядування щодо формування проектів бюджетів, розгляду, затвердження та виконання відповідних бюджетів і регулювання бюджетних відносин на своїй території [6].

На нашу думку, *бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування* – це сукупність прав та обов'язків представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування з мобілізації, розподілу та використання бюджетних коштів у зв'язку з виконанням ними передбачених Конституцією та законами України завдань і функцій, які реалізуються в процесі складання, розгляду, затвердження та виконання місцевого бюджету.

Матеріальні бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування складають зміст і сутнісну сторону бюджетних повноважень. Вони реалізуються в бюджетному процесі. *Матеріальні бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування* – це передбачена законодавством сукупність прав та обов'язків органів місцевого самоврядування з приводу мобілізації розподілу та використання місцевих фондів грошових засобів.

Розглянемо першу групу повноважень органів місцевого самоврядування до яких належать:

*право органів місцевого самоврядування на отримання необхідних коштів для здійснення ними окремих (делегованих) повноважень органів виконавчої влади.* Відповідно до ст. 143 Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі. У свою чергу, органи місцевого самоврядування сприяють повному та своєчасному надходженню загальнодержавних податків і зборів на своїй території. БК України серед основних термінів, які містяться у ст. 2, поняття делегованих повноважень не визначає, хоча ст. 86 Кодексу розмежовані види видатків, що визначаються функціями держави та можуть бути передані до виконання Автономній Республіці Крим і місцевому самоврядуванню. Зазначається, що здійснюється таке розмежування на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього

споживача. А згідно із ст. 85 Кодексу, держава може передати Раді міністрів Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови передачі бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України;

*право органів місцевого самоврядування на отримання дотацій і субвенцій з Державного бюджету України та бюджетів вищого рівня.* При визначенні поняття «субвенції» необхідно наголосити на кількох моментах: ці грошові кошти надаються з бюджету вищого рівня до бюджету нижчого рівня з метою забезпечення ними реалізації конкретних цілей, що визначаються органом, який прийняв рішення про надання субвенції; надання субвенції може бути зумовлене вкладенням певної суми коштів з боку отримувача; надані субвенції підлягають поверненню при їх нецільовому використанні. БК України визначає трансферти, які надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам. Так, відповідно до ст. 97 Кодексу в Державному бюджеті України можуть передбачатися такі міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам:

- дотація вирівнювання бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним бюджетам і бюджетам міст республіканського (в Автономній Республіці Крим) та обласного значення;
- субвенція на здійснення програм соціального захисту;
- субвенція на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою;
- субвенція на виконання інвестиційних проектів;
- інші субвенції;

*право органів місцевого самоврядування отримувати компенсацію з Державного бюджету України у випадках, коли держава не забезпечує попередньо їх витрати на виконання рішень державних органів.* Аналіз чинного законодавства дає підстави стверджувати, що органи місцевого самоврядування наділені широким спектром повноважень, однак не всі з них вони спроможні реалізувати. Наведемо приклад запровадження в Україні субсидій населенню, який відображає можливість реалізації органами самоврядування права на компенсацію видатків. Постановою Кабінету Міністрів України «Про надання населенню субсидій на відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу та твердого

палива» від 04.02.1995 р. встановлювався порядок надання субсидій і порядок компенсації витрат на субсидії. Частина 2 п. 4 передбачала: «Міністерству фінансів врахувати потребу в коштах для виплати субсидій населенню у розрахунках нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів до бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя». Разом із тим п. 5 цієї ж постанови встановлював, що виконавчим комітетам міських, районних, селищних і сільських рад до 1 березня 1995 р. необхідно створити спеціальні служби чи визначити відповідальних осіб для надання населенню субсидій з утриманням їх за рахунок коштів відповідних бюджетів. Такі не зовсім чіткі формулювання призвели до того, що досить великі витрати міської влади на утримання служби субсидій не були компенсовані державою, незважаючи на те, що це делеговані повноваження на здійснення яких держава зобов'язана надати необхідні кошти відповідно до розрахунків;

*право органів місцевого самоврядування виконувати рішення органів виконавчої влади, які призводять до додаткових видатків, тільки в межах переданих їм ресурсів.* Стаття 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить положення про те, що рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Зазначені рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів. Рівень і ступінь реалізації органами місцевого самоврядування цих прав, закріплених у Законі, аналізуємо комплексно, оскільки вони стосуються однієї проблеми.

Як свідчить практика, органами законодавчої та виконавчої влади протягом року часто з одного і того ж питання приймаються закони та підзаконні нормативно-правові акти, які ставлять місцеві органи влади в незручне становище. Підвищуючи законом, скажімо, рівень заробітної плати працівникам закладів освіти, які фінансуються з місцевого бюджету, органи державної влади, які приймають таке рішення, не реалізують його за рахунок коштів, які б мали передбачатися законом, а залишають його виконання місцевим органам влади.

У свою чергу, органи місцевої влади у своїх видатках не могли передбачити надлишкової суми, яку необхідно сплатити (та й не повинні згідно з чинним законодавством), тому наштотують на проблему, вирішити яку без надання фінансової допомоги з бюджету органу, який прийняв таке рішення, або інших джерел, про які має бути вказано в законі, досить складно. Іноді таку проблему

вирішити не вдається за рахунок власних доходів, тому й не виконується прийняте рішення, внаслідок чого, працівники не отримують заробітної плати, встановленої законом, а якщо й отримують, то з тривалим запізненням. У зв'язку з цим слід констатувати, що право органів місцевого самоврядування отримувати компенсацію з Державного бюджету України у випадках, коли держава не забезпечує попередньо їх витрати на виконання рішень державних органів, залишається швидше відображенням бажаного, а не дійсного.

На підставі чинного законодавства та проведеного аналізу бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування вважаємо за доцільне запропонувати розширену класифікаційну характеристику інституту бюджетних повноважень:

*за правовим змістом:* матеріальні; процесуальні;

*за суб'єктивним складом:* повноваження місцевих рад; повноваження виконавчих органів рад; повноваження інших органів місцевого самоврядування;

*за сутністю та правовою природою:* власні повноваження; повноваження делеговані державою;

*за сферою дії:* по відношенню до державного бюджету; по відношенню до власного бюджету; по відношенню до бюджету нижчого рівня;

*за ієрархією в системі органів місцевого самоврядування:* повноваження органів місцевого самоврядування базового рівня (село, селище, місто); повноваження органів місцевого самоврядування що представляють спільні інтереси громад базового рівня (область, район);

*залежно від правової форми закріплення:* Конституція України; Бюджетний кодекс України; закони та підзаконні нормативні акти України; рішення про місцевий бюджет;

*за матеріальним змістом:* щодо отримання фінансових ресурсів; щодо розподілу фінансових ресурсів; щодо використання фінансових ресурсів;

*за процесуальним змістом:* повноваження в процесі складання, розгляду місцевого бюджету; повноваження в процесі затвердження місцевого бюджету; повноваження в процесі виконання місцевого бюджету; повноваження в процесі складання, розгляду та затвердження звіту про виконання місцевого бюджету.

Визначення поняття «бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування» як сукупності їх прав та обов'язків у БК України є особливо актуальним і потребує відповідного теоретичного обґрунтування та визначення.

Отже, *конституційно-правовий аспект інституту бюджетних повноважень* полягає

у тому, що до його складу входять правові норми, які встановлюють повноваження органу законодавчої влади та місцевих рад у галузі бюджету.

*Адміністративно-правовий аспект інституту бюджетних повноважень* полягає в тому, що він містить норми, які встановлюють компетенцію органів державної влади та місцевого самоврядування, порядок видання ними підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють діяльність цих органів у сфері бюджету та створюють необхідні умови для здійснення бюджетних правовідносин. *Фінансово-правовий аспект* становлять норми, на підставі яких виникають правовідносини у процесі збирання, розподілу та використання коштів бюджетного фонду. Таким чином, у сукупності ці норми утворюють інститут, який включає не лише норми бюджетного права, а й конституційного та адміністративного, які регулюють окремі відносини, що виникають у процесі здійснення органами державної влади й органами місцевого самоврядування повноважень у бюджетній сфері.

Таким чином, поняття «інститут бюджетних повноважень» є ширшим за поняття бюджетного права, оскільки перший включає всі норми бюджетного, а також конституційного й адміністративного права, які регулюють окремі відносини, що виникають у процесі здійснення органами держави й органами місцевого самоврядування діяльності у сфері бюджету.

Зважаючи на викладене, можна запропонувати таке визначення інституту бюджетних повноважень – *це міжгалузевий правовий інститут, який складається із сукупності (юридичних) норм конституційного, адміністративного та фінансового права, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі здійснення органами держави й органами місцевого самоврядування діяльності у сфері бюджету.*

### Висновки

За сучасних умов основою правового регулювання бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування є Конституція України, а деталізацію цих повноважень (прав та обов'язків органів місцевого самоврядування в галузі бюджетної діяльності) здійснено в БК України, законі про Державний бюджет України на відповідний рік та рішеннях місцевих органів влади про бюджет.

Органи місцевого самоврядування базового рівня (міські (міст районного значення), селищні, сільські) наділені такими повноваженнями у сфері бюджетної діяльності: представницькі органи місцевого самоврядування – ради (затвердження місцевого бюджету, внесення до нього змін, затвердження звіту про його виконання тощо); виконавчі органи місцевих рад (складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету, здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету тощо); комісії місцевих рад (попередній розгляд проекту бюджету та звіту про його виконання та ін.); голова відповідної місцевої ради (розпорядник бюджетних коштів, забезпечує підготовку до розгляду радою місцевого бюджету, тощо).

З метою усунення двозначностей, які сьогодні існують з приводу розуміння поняття «бюджетні повноваження», запропоновані його визначення в широкому та вузькому розумінні.

Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування (в широкому розумінні) – це сукупність їх прав та обов'язків у галузі бюджетної діяльності, що регулюються нормами чинного законодавства та реалізуються відповідними представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування.

Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування (у вузькому розумінні) – це сукупність прав та обов'язків представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування з мобілізації, розподілу та використання бюджетних коштів у зв'язку з виконанням ними передбачених Конституцією та законами України завдань і функцій, які реалізуються в процесі складання, розгляду, затвердження та виконання місцевого бюджету.

### Література

1. *Кравченко В. І.* Місцеві фінанси України. – К., 1999. – 487 с.
2. *Крохина Ю. А.* Город как субъект финансового права. – Саратов, 2000. – 207 с.
3. *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации. – М., 2000.
4. *Финансовое право.* – М., 2008. – 768 с.
5. *Финансове право України / Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін.* – К., 2009. – 395 с.

