

**А.О. МОНАЄНКО. МІСЦЕВА НОРМОТВОРЧИСТЬ У СФЕРІ ВИДАТКІВ**

*Досліджуються особливості місцевої нормотворчості у галузі видатків місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** *нормотворчість, місцевий бюджет, видатки.*

*Исследуются особенности местного нормотворчества в сфере расходов местных государственных администраций и органов местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** *нормотворчество, местный бюджет, расходы.*

*The author examines in the article the features of local lawmaking in industry of charges of local state administrations and organs of local self-government.*

**Key words:** *lawmaking, local budget, charges.*

Місцева нормотворчість у галузі видатків – це організаційно оформлена фінансова діяльність місцевих компетентних суб'єктів права в особі місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування зі встановлення (створення, зміни, відміни) правових норм, яка заснована на пізнанні об'єктивних потреб населення відповідної місцевості, компромісі між інтересами різних прошарків суспільства, спрямована на досягнення максимально ефективних результатів у галузі видатків, раціональне використання всіх можливостей регіону. У літературі наводиться також таке визначення категорії: «Регіональна правотворчість – це спрямована на досягнення цілей розвитку регіону на користь її жителів організаційно оформлена публічна діяльність правотворчих органів у рамках їх компетенції із виявлення потреби в нормативному регулюванні суспільних відносин та створенні відповідно до виявлених потреб нових місцевих правових актів, зміни і відміни тих, що діють»<sup>1</sup>.

Характеризуючи розпорядження голови місцевої державної адміністрації як особливий вид місцевих нормативно-правових актів, слід підкреслити, що цей акт потрібно сприймати не тільки як документ вищої юридичної сили в регіоні, але й як акт прямого регуляторного впливу, на основі якого можна вирішувати конкретні юридичні проблеми. Погляд на розпорядження, що регулює лише загальні принципи, які обов'язково мають бути конкретизовані, призводить до втрати сутності місцевої нормотворчості.

Основною метою видання підзаконного нормативного правового акта є реалізація місцевим органом державної влади своїх управлінських функцій, найбільш ефективно вирішення ним завдань, віднесених законодавцем до його відання. Так, відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» державою місцевим органам державної влади відвела такі повноваження щодо вирішення питань<sup>2</sup>: 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій; 3) бюджету, фінансів та обліку; 4) управління майном, приватизації та підприємництва; 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх; 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; 8) зовнішньоекономічної діяльності; 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці

---

© МОНАЧКО Антон Олексійович – кандидат державного управління, доцент НДІ фінансового права

та заробітної плати.

За допомогою місцевих підзаконних нормативних актів уточнюються правила поведінки, конкретизуються права й обов'язки учасників видаткових правовідносин. Підзаконні акти, що видаються місцевими органами державної влади, у сфері видатків володіють всіма ознаками, характерними для правових норм: нормативність, формальна визначеність, санкціонованість.

Особливістю місцевого підзаконного нормативного акта є галузева спрямованість, що походить від компетенції місцевого органу влади, що його видає. Його галузева спрямованість виражається, по-перше, в можливості видавати акти лише з питань, віднесених законом до його компетенції; по-друге, лише відносно тих суб'єктів, на яких поширюється сфера реалізації функцій даного місцевого органу влади. Так, ст. 18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» встановлює такі повноваження місцевих органів влади у сфері видатків. Зокрема, місцева державна адміністрація<sup>3</sup>: 1) складає і подає на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання; звітує перед відповідною радою про його виконання; 2) подає в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники і пропозиції до проекту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх при визначенні розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання, виходячи із забезпеченості мінімальних соціальних потреб; 3) здійснює фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами державної та виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством; 4) у спільних інтересах територіальних громад об'єднує на договірній основі бюджетні кошти з коштами підприємств, установ, організацій та населення для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та утримання виробничих підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення житлово-комунальних об'єктів, у тому числі їх придбання для задоволення потреб населення, та фінансує здійснення цих заходів.

Суб'єкти місцевої нормотворчості – це посадові особи й органи місцевої державної влади та місцевого самоврядування, які володіють нормативно закріпленим правом створення (зміни, відміни) правових норм і санкціонування правової поведінки, а також суб'єкти, що мають право брати участь у нормотворчому процесі через надання їм повноважень з нормотворчої діяльності. Таким чином, можна виділити такі суб'єкти місцевої нормотворчості у галузі видатків, як місцеві органи державної влади в особі місцевих державних адміністрацій; органи місцевого самоврядування. Відповідно до чинного законодавства, місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування приймають рішення з метою регулювання видаткових відносин на відповідній території. Так, відповідно до ч. 1 ст. 4 Бюджетного кодексу України, нормативно-правовими актами, що регулюють

бюджетні відносини, є рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

Всі нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій у сфері витратів детально регламентують прийняті закони, Постанови Кабінету Міністрів України, накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. У місцевій правотворчості беруть участь й інші органи – органи місцевого самоврядування, а також їх посадові особи. Правова діяльність органів місцевого самоврядування відрізняється значною мірою свободи, що реалізується в рамках вимог, передбачених чинним законодавством. Правові акти органів місцевого самоврядування за своїм змістом мають підзаконний характер.

Так, відповідно до ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній термін введення цих рішень у дію. Рішеннями органів місцевого самоврядування приймаються і місцеві бюджети. Можна виділити ознаки, що характеризують правовий акт місцевого самоврядування. По-перше, це публічно-правовий захід, який застосовується для відносин субординації. По-друге, він приймається певним відомством – органом або посадовою особою місцевого самоврядування. По-третє, цей акт належить до муніципального (публічного) права. По-четверте, сфера його застосування – питання місцевого значення, окремі делеговані державні повноваження. І, нарешті, це рішення діє поза органом місцевого самоврядування і має юридичну силу відносно третіх осіб на всій території.

Види правових актів місцевого самоврядування встановлюються безпосередньо Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Основним результатом нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування є прийняття ними правових актів. Рішення цих органів не підлягають державній реєстрації з боку органів держави.

В юридичній літературі існують різні класифікації правових актів органів місцевого самоврядування, які відрізняються підставами або критеріями розмежування. До них можна зарахувати: поділ правових актів місцевого самоврядування за юридичними властивостями, юридичною силою, за територією і часом дії, порядком набуття чинності<sup>4</sup>. За юридичними властивостями правові акти можна поділити на нормативні й ненормативні. Наприклад, нормативним актом місцевої ради є рішення про затвердження місцевого бюджету.

Отже, нормативно-правовий акт органу місцевого самоврядування є офіційним правовим документом постійного або тимчасового характеру, прийнятим (виданим) органом місцевого самоврядування в межах його повноважень, визначених Конституцією України та іншими законами, і спрямований на встановлення, зміну, доповнення або відміну правових норм як загальнообов'язкових, розрахованих на багаторазове застосування приписів, а також є таким, що має юридичну силу відносно третіх осіб. Всі інші види правових актів у нормотворчій діяльності органів місцевого самоврядування належать до ненормативних правових актів і документів. Ненормативні акти органів (посадових осіб) місцевого самоврядування слід розуміти як індивідуальні правові акти, що встановлюють, змінюють, відміняють права й обов'язки конкретних осіб, розраховані на одноразове застосування, не містять у собі правових норм.

Таким чином, ненормативний акт органу місцевого самоврядування за юри-

дичними властивостями є протилежністю нормативно-правового акта, оскільки не містить загальнообов'язкового регулювання, а здійснює регулювання певного одничного випадку або правовідношення чи прийняття рішення відносно окремої особи або конкретно визначеного кола осіб. Наприклад, загальна середня школа потребує терміново виділення бюджетних коштів з місцевого бюджету на покриття матеріальних збитків внаслідок стихійного лиха, які не були передбачені в кошторисі цієї школи. Місцева рада, проголосувавши за виділення додаткового бюджетного фінансування на покриття матеріальних збитків, приймає відповідне рішення, наслідком якого є здійснення витратків з відповідного місцевого бюджету. Кошти, виділені місцевою радою, перераховуються з казначейського рахунку місцевої ради на відповідний казначейський або банківський рахунок цієї школи. Отже, місцева рада прийняла рішення про виділення додаткових бюджетних коштів, яке не є загальнообов'язковим на всій території, а має суто індивідуальний характер для цієї школи з погляду фінансування бюджетних витратків.

Здійснюючи нормотворчий процес у сфері витратків, органи місцевого самоврядування шляхом прийняття рішень затверджують місцевий бюджет. Виходячи з цього, вони мають бюджетні повноваження. Отже, бюджетні повноваження тісно переплітаються із нормотворчою діяльністю органів місцевого самоврядування. Адже, щоб прийняти місцевий бюджет, місцева рада повинна мати бюджетні повноваження. Відповідно до цього, щоб здійснювати бюджетні повноваження, органи місцевого самоврядування повинні мати бюджетні права. Будучи наділеною бюджетними повноваженнями відповідно до Бюджетного кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідна місцева рада через нормотворчий процес шляхом створення відповідних правових норм приймає рішення про затвердження місцевого бюджету.

У місцевому бюджеті своїм рішенням відповідна місцева рада затверджує витратки бюджету, розподіляючи тим самим бюджетні кошти між різними сферами суспільного життя на відповідній території. Так, відповідно до ч. 2 ст. 76 Бюджетного кодексу України, рішенням про місцевий бюджет визначаються: 1) загальна сума доходів і витратків (з розподілом на загальний та спеціальний фонди), з розподілом витратків на поточні й капітальні; 2) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді і боргу Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування на кінець наступного бюджетного періоду; повноваження щодо надання гарантій Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, а також розміри цих гарантій з урахуванням положень ст. 17 цього Кодексу; 3) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів за бюджетною класифікацією; 4) доходи бюджету за бюджетною класифікацією; 5) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів; 6) розмір оборотної касової готівки місцевого бюджету.

Розглядаючи поняття бюджетних повноважень, слід зазначити, що найбільш вдале визначення цього поняття надала Л.К. Воронова. Вона стверджує, що бюджетні права – це повноваження рад, їх виконкомів на одержання, розподіл та використання коштів, які вони реалізують шляхом складання, розгляду, затвердження та виконання своїх бюджетів<sup>5</sup>.

Л.К. Воронова відзначає, що передумовою суб'єктивного права є правоздатність, тобто спроможність суб'єкта бюджетних відносин мати права та обов'язки<sup>6</sup>. Аналіз змісту інституту бюджетних повноважень дає підстави стверджувати, що бюджетні повноваження (в радянські часи – місцевих органів влади чи місцевих Рад, сьогодні – органів місцевого самоврядування) необхідно розгля-

дати як сукупність повноважень як місцевих рад, так і їх виконавчих органів. На нашу думку, бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування (у вузькому розумінні) – це сукупність прав та обов'язків представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування з мобілізації, розподілу та використання бюджетних коштів у зв'язку з виконанням ними передбачених Конституцією та законами України завдань та функцій, які реалізуються в процесі складання, розгляду, затвердження та виконання місцевого бюджету.

Основний зміст бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування полягає в праві отримувати, розподіляти та використовувати бюджетні кошти. Це діяльність з мобілізації державних доходів, розподіл і використання бюджетних коштів, включених законодавством до відповідного бюджету. Здійснюються ці повноваження в процесі складання, розгляду, затвердження і виконання бюджету, тобто їх реалізація відбувається в бюджетному процесі. Бюджетний процес виступає як форма, порядок реалізації прав на отримання, розподіл і використання бюджетних коштів.

Звуження поняття бюджетного процесу до стадій складання проекту бюджету і його затвердження зумовлює висновок, що головними стадіями бюджетного процесу є формування бюджету і прийняття рішення щодо нього. У зв'язку з цим слід відзначити, що прийняття місцевою радою рішення про місцевий бюджет є лише створенням юридичних можливостей для реалізації органами місцевого самоврядування своїх завдань та функцій, передбачених Конституцією та законами України.

Отже, органами місцевого самоврядування наділеними повноваженнями у сфері видатків, є: 1) представницькі органи місцевого самоврядування – ради: а) затвердження місцевого бюджету; б) внесення змін до місцевого бюджету; в) затвердження звіту про виконання місцевого бюджету; 2) виконавчі органи сільських, селищних та міських рад: а) складання проекту місцевого бюджету; б) подання місцевого бюджету на затвердження відповідної ради; в) забезпечення виконання бюджету, здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету; г) щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; д) підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних та обласних бюджетів; 3) постійні комісії місцевих рад: а) попередній розгляд проекту бюджету; б) попередній розгляд звіту про виконання місцевого бюджету; 4) голова відповідної місцевої ради виступає як: а) розпорядник бюджетних коштів (голова державної адміністрації в районах та областях); б) забезпечує підготовку до розгляду радою місцевого бюджету та звіту про його виконання (голова державної адміністрації в районах та областях); в) підписує рішення ради та її виконавчого комітету у тому числі рішення про місцевий бюджет).

Відтак основний обсяг самоврядних повноважень покладено на ради – представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи (на рівні села, селища та міста), які розробляють, забезпечують підготовку до розгляду, затверджують місцеві бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а відтак, є відповідальними за задоволення інтересів як окремого індивіда, так і конкретної територіальної громади в цілому.

Органи місцевого самоврядування (міські (міст районного значення), селищні, сільські) наділені такими повноваженнями у сфері видатків: затвердження місцевого бюджету, внесення до нього змін, затвердження звіту про його виконан-

ня 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).

Процесуальні бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування реалізуються у формі прав та обов'язків. Поряд з цим право органу місцевого самоврядування діяти на власний розсуд у бюджетному процесі є швидше винятком ніж правилом, оскільки однією з особливостей процесуальних норм взагалі та в галузі бюджетного процесу зокрема є категоричний характер їх приписів.

Формування бюджету є системою суспільних відносин, що пов'язана із плануванням виконавчими органами надходжень бюджетних доходів, їх використанням і виданням цими органами правових актів, що регулюють процес планування. Воно закінчується прийняттям рішення про місцевий бюджет, однак не зводиться лише до процедури його вироблення.

Відповідно до ст. 26 та 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», затвердження місцевого бюджету та внесення змін до нього є виключною компетенцією сільських, селищних, міських, районних та обласних рад. Верховна Рада АРК, обласні, міські (міст Києва і Севастополя та міст обласного підпорядкування), районні ради затверджують відповідні бюджети як за доходами, так і за видатками. Міська (міста районного підпорядкування), селищна, сільська рада затверджують бюджет у загальній сумі доходів і видатків. Відповідно до ст. 143 Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети. Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів Державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм, та контролюють їх виконання. Складання і виконання районних та обласних бюджетів здійснюють відповідні державні адміністрації.

Кожен з видів бюджетів виконується згідно із законодавством, нормативно-правовими актами про бюджет та за розписом (основним оперативним планом виконання бюджету) доходів і видатків з поквартальним розподілом, що складається відповідним фінансовим управлінням (відділом) виконавчих комітетів місцевих рад.

Прийняття рішення про місцевий бюджет – це тільки створення юридичних можливостей для здійснення волі представницького органу. Основною стадією бюджетного процесу є виконання бюджету, під час якого відбувається повне здійснення правових норм закону чи рішення про відповідний бюджет. У процесі виконання відповідного бюджету реалізуються правові акти, які оформили планування його доходів та видатків. Організуючи виконання бюджету, державні та самоврядні органи реалізують відповідні бюджетні повноваження. Вони мають право приймати нормативно-правові акти у формі рішень у межах своєї компетенції. У зв'язку з цим акти виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування займають особливе місце в системі нормативно-правових актів місцевого

самоврядування.

За юридичною силою правові акти виконавчих органів селищної, сільської та міської рад є похідними від актів, прийнятих представницькими органами місцевого самоврядування, оскільки приймаються на виконання перших. По-друге, до особливостей нормотворчості цих виконавчих органів належить і значний масив внутрішніх локальних актів, розпоряджень, які дають роз'яснення структурним підрозділам щодо застосування окремих актів. По-третє, акти виконавчих органів місцевого самоврядування приймаються на основі єдиначальності.

Під час розробки місцевого бюджету саме виконавчі органи місцевих рад відіграють ключову роль при складанні проекту місцевого бюджету. Так, відповідно до ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування», до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження: 1) складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів; 2) здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету.

Виконавчі органи місцевих рад виконують місцеві бюджети. Так, відповідно до ч. 1 ст. 78 Бюджетного кодексу України Рада Міністрів АРК, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад або міські, селищні чи сільські голови (в разі, якщо відповідні виконавчі органи не створені) забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів. Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету. Слід зазначити, що місцевими фінансовими органами в системі місцевого самоврядування є фінансові управління або відділи у відповідних місцевих радах. Фінансові управління або відділи є виконавчими органами місцевого самоврядування та виконують відповідні повноваження.

Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджує керівник місцевого фінансового органу після прийнятого місцевою радою рішення про затвердження місцевого бюджету. До затвердження розпису керівником місцевого фінансового органу затверджується тимчасовий розпис на відповідний період. Керівник місцевого фінансового органу протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням.

Після опублікування відповідного рішення Верховної Ради АРК, місцевих рад Міністерство фінансів АРК, місцеві фінансові органи доводять до головних розпорядників лімітні довідки про бюджетні асигнування. Лімітна довідка про бюджетні асигнування – це документ, який містить затвержені бюджетні призначення (встановлені бюджетні асигнування) та їх помісячний розподіл, а також інші показники, що, згідно із законодавством, мають бути визначені на основі нормативів, і видається відповідно Міністерством фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органом, головним розпорядником.

З місцевого бюджету місцевий фінансовий орган здійснює фінансування видатків на: дитячі дошкільні заклади, загальноосвітні школи, коледжі, ліцеї, гімназії, спеціальні школи, школи-інтернати та інші заклади з позашкільної роботи з дітьми, дитячі будинки, вечірні (змінні) та заочні середні загальноосвітні школи, професійно-технічні училища, спеціальні професійно-технічні училища,

інші навчальні заклади з підготовки кадрів, середні спеціальні навчальні заклади.

1. *Ковальський В.С.* Правотворчість: теоретичні та логічні засади. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 192 с. 2. *Закон України* «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст.190. 3. Там само. 4. *Дмитриєвцев К.Н.* Процесс правотворчества в Российской Федерации. – М., 1994. – 240 с. 5. *Фінансове право України*: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Л.К. Воронова, М.П.Кучерявенко, Н.Ю.Пришва та ін. – К.: Правова єдність, 2009. – 395 с. 6. *Воронова Л.К.* Фінансове право України: Підручник. – К., 2006. – 448 с.