

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПОРЯДКУ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ ПРО МІСЦЕВИЙ БЮДЖЕТ

З моменту ратифікації Європейської хартії про місцеве самоврядування, Україна взяла на себе зобов'язання щодо впровадження до свого законодавства її положень, зокрема тих, що спрямовані на посилення правового статусу та фінансово-майнової самостійності органів місцевого самоврядування. Бюджет є основним інструментом регулювання соціально-економічних відносин як на державному, так і на місцевому рівнях. Тому, дослідження рішення про місцевий бюджет як акта, що зовнішньо оформлює основний фінансовий документ відповідної адміністративно-територіальної одиниці на відповідний рік, питань правового регулювання порядку його прийняття, є актуальним і представляє значний науковий інтерес.

Окремі питання вказаної проблеми висвітлені у працях таких науковців, як В. Барський, Л. Воронова, О. Заверуха, М. Кучерявенко, О. Музика, А. Нестеренко, Л. Нікітіна, Н. Якимчук тощо.

Метою дослідження є аналіз та визначення основних особливостей та актуальних питань правового регулювання порядку прийняття рішень про місцеві бюджети.

Муніципальна нормотворчість здійснюється у формі процесу, яким є система взаємозалежних, спеціально упорядкованих дій і операцій, підпорядкованих певній меті, що приводять за допомогою відповідних прийомів і засобів до конкретного результату. Кінцевим результатом нормотворчої діяльності з формування місцевого бюджету на визначений рік є прийняття рішення про місцевий бюджет. Оскільки рішення про місцевий бюджет є нормативно-правовим актом та бюджетним актом одночасно, на порядок його прийняття поширюються вимоги законодавства про нормотворчу діяльність та норми бюджетного законодавства.

Як нормативно-правовий акт рішення про місцевий бюджет проходить наступні стадії: 1) підготовка проекту нормативно-правового акта; 2) офіційне внесення проекту нормативно-правового акта до представницького органу місцевого самоврядування; 3) проходження проекту нормативно-правового акта в представницькому органі місцевого самоврядування; 4) промульгація нормативно-правового акта; 5) офіційне оприлюднення [1, с. 62].

Разом з тим, прийняття рішення про місцевий бюджет як акта бюджетного законодавства є частиною бюджетного процесу, який згідно із ст.19 Бюджетного кодексу України (далі – БК України) складається з чотирьох стадій: 1) складання проектів бюджетів; 2) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 3) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього [2]. В контексті дослідження порядку прийняття рішення про місцевий бюджет, науковий інтерес представляють перші дві стадії бюджетного процесу: складання проектів бюджетів та розгляд і прийняття рішень про місцеві бюджети.

Перша стадія бюджетного процесу на місцевому рівні згідно із п. 1 ст. 75 БК України розпочинається з доведення Міністерством фінансів України Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад особливостей складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період [2]. Особливістю є те, що чинне законодавство України не містить чіткої вказівки на обов'язок місцевих рад приймати бюджетну резолюцію (основи місцевої бюджетної політики) на відповідний рік.

У тижневий строк з дня схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України Міністерство фінансів України забезпечує доведення до Ради міністрів АР Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних рад розрахунків прогностичних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення та інші показники, необхідні для складання проектів місцевих бюджетів, а також пропозиції щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет (типової форми рішення) (ч. 8 ст. 75 БК України) [2]. Необхідно зазначити, що вказане законодавче положення, на жаль, в останні роки не виконується на практиці і поступово перетворилося на правову фікцію. Враховуючи суттєві відмінності в текстах та

додатках рішень про місцеві бюджети використання пропозицій Міністерства фінансів України щодо форми та змісту у вигляді типової форми рішення дозволило б місцевим органам формувати узгоджені проекти рішень про місцеві бюджети. З урахуванням важливості рішень про місцеві бюджети як основних нормативних регуляторів місцевих фінансів протягом відповідного року така узгодженість сприяла б кращому сприйманню їх нормативного змісту тими суб'єктами, яким вони адресовані.

У тижневий строк з дня прийняття проекту закону про Державний бюджет України в другому читанні Кабінет Міністрів України забезпечує доведення до Ради міністрів АР Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних рад визначених таким законом показників міжбюджетних відносин і текстових статей, а також організаційно-методологічних вимог щодо складання проектів місцевих бюджетів. У триденний строк з дня отримання таких документів Рада міністрів АР Крим, обласні державні адміністрації доводять виконавчим органам міських (міст республіканського АР Крим та обласного значення) рад, районним державним адміністраціям відповідні обсяги субвенцій на здійснення державних програм соціального значення (ст. 75 ч. 9) [2]. Згідно ст. 76 БК України проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії Верховної Ради АР Крим, відповідної ради схвалюється Радою міністрів АР Крим, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної ради [2].

Порядок внесення, розгляду та прийняття рішення про місцевий бюджет окрім нормативно-правових приписів БК України, врегульований і нормами регламентів відповідних місцевих рад. Необхідно відзначити, що недостатня регламентованість цього питання на рівні БК України зумовила неузгодженість правового регулювання на рівні регламентів місцевих рад. Питанням процедури прийняття місцевими радами рішень про місцеві бюджети в БК України присвячена Глава 12, яка вміщує в собі лише шість статей, і тільки одна з них (ст. 75) присвячена питанню процедури складання місцевих бюджетів, і яка, окрім того, не достатньо регулює коло суспільних відносин щодо складання проекту рішення про бюджет. Так, наприклад, у п. 10 вказаної статті БК України встановлено, що «інформація, отримана відповідно до частин п'ятої, шостої, восьмої і дев'ятої цієї статті, є підставою для складання Радою міністрів АР Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад проектів місцевих бюджетів і підготовки проектів рішень про відповідні місцеві бюджети» [2]. Проте, не визначено терміну, протягом якого Рада міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад повинні подати проекти рішень про бюджети до відповідних місцевих рад. Це в свою чергу, зумовило ситуацію неоднозначного встановлення такого терміну, наприклад, згідно із ст. 74 регламенту Львівської обласної ради, проект рішення про обласний бюджет на наступний бюджетний період подається не пізніше, ніж за 10 днів до його розгляду на пленарному засіданні ради [6], згідно з п. 3.7.3 регламенту Одеської обласної ради проект рішення про обласний бюджет вноситься обласною державною адміністрацією не пізніше як за 20 днів до сесії [7], згідно п. 2.3 Чернівецької обласної ради проект обласного бюджету вносяться в обласну раду не пізніше як за 30 днів до їх розгляду на пленарному засіданні [8]. Оскільки кінцевий термін затвердження рішень про обласні бюджети чітко прописаний в законодавстві (не пізніше, як у двотижневий термін після офіційного опублікування закону про Державний бюджет України п. 2 ст. 77 [2]), то встановлення різних термін подання проектів про обласні бюджети (як ми це бачимо з вищенаведених прикладів регламентів) до відповідної ради тягне за собою різні строки перебування цих проектів на розгляді в комісіях. Така ситуація, на наш погляд, може вплинути на зниження якості роботи комісій над проектами рішень про бюджети відповідних областей. В регламентах міських рад ситуація ще гірша – місцевими нормотворцями врегульована тільки в загальних рисах процедура прийняття міською радою рішень [9]. Правова регламентація питань прийняття рішень про бюджети міст відсутня. Отже, корені даної проблеми треба шукати в прогалинах БК України, які, на наш погляд, слід усунути наступним чином. Пропонуємо до ст. 75 БК України додати ч. 11 такого змісту: «Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад подають проект рішення про бюджет до відповідної ради не пізніше ніж через два тижні з дня отримання від Кабінету Міністрів України показників міжбюджетних відносин і текстових статей, а також організаційно-методологічних вимог щодо складання проектів місцевих бюджетів». Таку інформацію Кабінет Міністрів України згідно ч. 9 ст. 75 повинен надати відповідним місцевим органам у тижневий строк з дня прийняття проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні.

Наступною прогалиною законодавчого закріплення в БК України питань нормотворчого процесу місцевих рад є відсутність порядку реєстрації рішень про місцеві бюджети. Необхідно

зазначити, що не містить подібних правових положень і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]. Дане питання врегульоване в регламентах місцевих рад. Так, в Регламенті Чернівецької міської ради закріплено, що підписані рішення реєструються в загальному відділі ради шляхом присвоєння порядкового реєстраційного номера. У п. 11 ст. 35 зазначено, що датою реєстрації рішення ради є дата його прийняття [9]. Що ж до державної реєстрації, то згідно Указу Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчих органів» [10] підлягають обов'язковій державній реєстрації всі нормативно-правові акти органів виконавчої влади включаючи обласний та районний рівень. Нормативно-правові акти місцевих рад такої реєстрації не проходять. На наш погляд, така ситуація потребує коректив. З урахуванням важливості рішення про місцевий бюджет як основного фінансового документу адміністративно-територіальної одиниці на відповідний бюджетний період, воно повинно проходити перевірку на відповідність законодавству України про міжбюджетні відносини згідно ст. 122 БК України та проходити державну реєстрацію у відповідних місцевих управліннях юстиції. Тому пропонуємо доповнити ст. 77 БК України «Затвердження місцевих бюджетів» ч. 6 такого змісту: «Підписані рішення про місцеві бюджети проходять державну реєстрацію у відповідних місцевих органах управління юстиції та в загальному відділі ради шляхом присвоєння порядкового реєстраційного номера».

Порівняльний аналіз положень Закону України «Про бюджетну систему України», Бюджетного кодексу України від 2001 року та Бюджетного кодексу України від 2010 р. (в контексті змісту процесуальних бюджетних норм), свідчить, що зміни, які відбулися в бюджетному законодавстві з цього питання, не покращили становище. Відповідно до Закону України «Про бюджетну систему України» регулювання бюджетної діяльності передбачало виокремлення норм матеріального права та процесуального права, згідно з чим окремих розділ цього Закону було присвячено бюджетному процесу – Розділ 4 «Основи бюджетного процесу та загальні принципи складання і розгляду проектів бюджетів та їх затвердження» [3]. З прийняттям БК України від 2001 р. такий розподіл зник. А з прийняттям нового БК України від 2010 р. ситуація не змінилася. Звісно, бюджетні процесуальні норми в цьому кодифікованому акті закріплені, проте вони мають загальний характер та не відображають чітких процесів узгодження та співвідношення з чинним законодавством [5], зокрема, стосовно процесуальних норм у галузі бюджетної діяльності органів місцевого самоврядування спостерігається порушення системних зв'язків та взаємоузгодженості із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими актами. На наш погляд, в новому БК України від 2010 р. потрібно було б якщо не виділити в окремих розділ нормативно-правові положення процесуального характеру, то хоча б додати до вже існуючих глав правові положення, які б чітко регулювали основні аспекти бюджетного процесу як щодо Державного, так і місцевих бюджетів.

Підсумовуючи вище викладене можна зазначити наступне. Оскільки рішення про місцевий бюджет є одночасно актом і нормативно-правовим, і бюджетним, порядок його прийняття повинен відповідати вимогам нормотворчого процесу та принципам бюджетного процесу.

Прогалини БК України щодо процедури розгляду рішень про місцеві бюджети в місцевих радах зумовили неоднакову регламентацію даного питання в регламентах місцевих рад. Зокрема, це стосується терміну, протягом якого місцеві органи державної виконавчої влади та виконавчі органи місцевих рад подають проекти рішень про бюджети до відповідних рад у різних адміністративно-територіальних одиницях.

З урахуванням важливості рішення про місцевий бюджет як основного фінансового документу адміністративно-територіальної одиниці на відповідний бюджетний період, воно повинно проходити перевірку на відповідність законодавству України про міжбюджетні відносини згідно ст. 122 БК України та проходити державну реєстрацію у відповідних місцевих управліннях юстиції.

Також потребує доповнення глава 12 БК України «Складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів» положеннями про розгляд місцевих бюджетів.

Список літератури:

1. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук / В. Р. Барський. – Одеса, 2006. – 221с.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.
3. Закон України «Про бюджетну систему України» від 05.12.1990 р. № 512-XII // Відомості Верхов-

ної Ради УРСР. – 1991. – № 1. – Ст. 1.

4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

5. *Несторенко А. С.* Правові засади формування та використання місцевих фінансових ресурсів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук / А. С. Несторенко. – Одеса, 2004. – 200 с.

6. *Рішення* Львівської обласної ради «Про затвердження Регламенту Львівської обласної ради VI скликання» від 04.01.2011 р. № 15.

7. *Рішення* Одеської обласної ради «Про затвердження Регламенту Одеської обласної ради V скликання» від 23.02.2007 р.

8. *Рішення* Чернівецької міської ради V скликання «Про Регламент Чернівецької міської ради V скликання» від 25.05.2006р. №8.

9. *Рішення* Чернівецької обласної ради «Про Регламент Чернівецької обласної ради» від 02.12.2010 р. № 7-1/10.

10. *Указ* Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчих органів» від 03.10.1992 р. № 493/92.

Гайка О. Р. Правові аспекти порядку прийняття рішення про місцевий бюджет

У статті досліджується порядок прийняття рішень про місцеві бюджети, який здійснюється відповідно до вимог законодавства про місцеву нормотворчу діяльність та відповідно до норм бюджетного законодавства. Встановлено, що прогалини в бюджетному законодавстві зумовили формування різних підходів до регулювання цих питань на рівні регламентів місцевих рад.

Ключові слова: рішення про місцевий бюджет, місцевих бюджетний процес, місцева рада.

Гайка О. Р. Правовые аспекты порядка принятия решений о местном бюджете

В статье рассматривается порядок принятия решений о местных бюджетах, который осуществляется согласно требованиям законодательства о местном нормотворчестве и в соответствии с нормами бюджетного законодательства. Установлено, что пробелы в бюджетном законодательстве стали причиной формирования различных подходов к регулированию указанных вопросов на уровне регламентов местных советов.

Ключевые слова: решение о местном бюджете, местный бюджетный процесс, местный совет.

Gajka O. Legal aspects of an order of law-making on the local budget

In the article are considered the order of decision-making on local budgets which occurs according to requirements of the legislation about local law-making and norms of the budgetary legislation. It is established that blanks in the budgetary legislation became the reason of formation of various approaches to regulation of the specified questions at level of local councils regulations.

Key words: the decision on the local budget, local budgetary process, local council.