

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДОСЛІДЖЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

В статье отмечается важность признания современной стратегии развития финансово-правовой науки в части исследования бюджетно-процессуальной проблематики, указывается на недостаточный уровень разработки теоретических аспектов сущности бюджетного процесса на местном уровне.

Ключевые слова: бюджетная сфера, бюджетные отношения, фискальная политика, бюджетный процесс, местные бюджеты, бюджеты местного самоуправления.

In the article an author marks importance of confession of modern strategy of development of financially-legal science in part of research of budgetary-judicial problems, specifies on the insufficient level of development of theoretical aspects of essence of budgetary process at local level and his special role.

Key words: budgetary sphere, budgetary relations, fiscal policy, budgetary process, local budgets, budgets of local self-government.

Бурхливий розвиток фінансового права протягом останніх років в Україні по-рушив питання про необхідність перегляду багатьох базових категорій фінансового права¹, у тому числі його внутрішньої структури в частині сукупності правових норм, що регулюють бюджетні відносини.

Зважаючи, що однією із найнагальніших і принципово важливих проблем сьогодні є забезпечення виходу національної економіки на траєкторію зростання і соціального розвитку², з новою домінантою соціально-економічних відносин посилюється роль і значення соціальної функції держави, яка трансформується через бюджетне забезпечення³, тобто через укладання її бюджету (формування та використання фінансових ресурсів для здійснення цієї і інших функцій), який є активним інструментом фінансової (бюджетно-податкової) політики. Від того, як держава використовує цей інструмент, залежить, з одного боку, стан державного бюджету, з другого – ефективність впливу фінансової політики на економіку⁴. В контексті сказаного, слід зазначити, що тут мова повинна йти не тільки про державний бюджет, а про бюджетну систему України в цілому (ст. 5 Бюджетного кодексу України (далі – БК України)⁵, яка, крім державного бюджету включає ще місцеві бюджети (бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування: бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань)⁶, зважаючи хоча б на те, що у законах України про Державний бюджет на відповідні роки із року в рік передбачаються міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам (дотації різного роду, обсяги коштів, що передаються до державного бюджету, субвенції), які є своєрідним відображенням і фінансової ситуації кожного регіону, і як наслідок соціально-економічної складової цього регіону. Тобто ці два фактори мають значний вплив на державний бюджет і є конкретною передумовою стирання відмінностей у соціально-економічному розвитку регіонів та ризиків виникнення соціальних конфліктів⁷.

Так, наприклад, згідно із ч. 7 ст. 119 Конституції України місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують реалізацію делегованих відповідними радами повноважень, які в нашому національному правовому полі деталізуються у статтях 25-38 та 42-44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та 17-29 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»⁸. Це, власне, ті основні права та обов'язки учасників бюджетних правовідносин, які повинні забезпечувати виконання таких основних функцій держави, як економічної, соціальної, культурної (духовної) та ін.⁹, а це практично вся сфера освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, культури, фізкультури і спорту, утримання міських, сільських та селищних рад¹⁰, функціонування яких реалізується через фінансові ресурси, які здійснюються з місцевих бюджетів різних рівнів. А враховуючи той фактор, що за останні роки (2004 – 2008) бюджетна політика в Україні під впливом політичних та організаційних чинників зазнала значних змін і не відзначилася стабільністю та послідовністю, що стало наслідком внесення суттєвих корективів у визначення цілей та пріоритетів бюджетної політики (ст. 33 БК України), а в подальшому, відповідно, основою різноспрямованого її впливу на розвиток економіки та неналежного розв'язання соціальних проблем як в цілому в Україні, так і на регіональному рівні зокрема.

Такі проблеми зумовлені не тільки суто політичними факторами та якістю державного управління. На сьогодні ціла низка теоретичних та важливих практичних проблем у сфері бюджету в Україні залишається недостатньо дослідженими. Мало розроблені конкретні напрями та засоби його впливу на економічний і соціальний розвиток для розв'язання накопичених проблем¹¹. На даному етапі дуже важливо визнати сучасну стратегію розвитку законодавства регулювання, формування та виконання саме місцевих бюджетів¹², за допомогою яких крім уже згаданих вище видатків втілюються зокрема і загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей економіки, здійснюється підтримка вітчизняних виробників і ін.

Тому будь-які недоречності, що виникають у бюджетній сфері, негативно впливають на все суспільство та інтереси кожної особи¹³.

І тут для України надзвичайно цінним постає європейський досвід, за стандартами якого місцеві бюджети виступають головним інструментом реалізації державної регіональної політики та вирішення таких важливих завдань, як структурна перебудова економіки, вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів та ефективності територіального поділу праці, розвитку місцевого господарства, здійснення житлового будівництва, благоустрою міст, проведення природоохоронних заходів тощо. Місцеві бюджети відображають політику органів місцевого самоврядування, є основним інструментом її реалізації. Органи місцевого самоврядування самостійно визначають пріоритети у своїй діяльності, формують цілі та завдання, втілення яких забезпечується за допомогою коштів місцевих бюджетів¹⁴.

Підписання Україною Європейської хартії місцевого самоврядування¹⁵ стало демонстрацією руху нашої країни у напрямку демократії та правової держави, проте, одночасно з цим, створило багато колізій. Зокрема, лише з приводу упорядкування матеріальних та процесуальних норм бюджетного права необхідно внести зміни до Конституції України, БК України, законів України «Про місцеве са-

моврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» та інших нормативно-правових актів України.

У цьому напрямку в західних країнах уже набуло динамічного розвитку вдосконалення так званого інформаційно-аналітичного забезпечення бюджетного процесу. На передньому плані наукових пошуків – розробки досконаліших способів складання та виконання бюджетів різних рівнів, відомчих кошторисів і цільових програм на основі методів системного фінансового аналізу, а також процесуальних процедур прийняття рішень. Якісні перетворення у сфері бюджету й бюджетного менеджменту сталися завдяки політичній волі національних еліт західних держав та постійній інтенсивній роботі фінансової думки. На Заході, зокрема в США й багатьох країнах Європи, було розроблено спеціальні технології бюджетування (Budgeting), що поєднують аналіз, прийняття бюджетних рішень та управління бюджетним господарством держави, фінансами на державному і місцевому рівнях. Вони підпорядковані вихідним позиціям глибинної сутності суспільства – економічному раціоналізму та демократизму прийняття рішень. І сьогодні світова фінансова думка має вагомий теоретичний доробок та багату й досить ефективну практику бюджетного процесу¹⁶.

Що стосується наукових надбань з цього приводу в Україні, то, віддаючи належне науковим напрацюванням учених з бюджетно-процесуальної проблематики, практичним здобуткам та діям усіх інститутів влади, слід зауважити, що існує потреба у її подальшому дослідженні. Це зумовлено наявністю дискусійних питань, що пов'язані з недостатнім рівнем розроблення теоретичних аспектів сутності і особливої ролі бюджетного процесу на державному рівні в цілому та бюджетного процесу на рівні місцевого зокрема. Саме тому питання розвитку фінансової науки у частині дослідження бюджетного процесу, підвищення результативності наукових досліджень з цього питання та впровадження їх у практичну діяльність відповідних органів є досить важливим для прийняття виважених практичних рішень у сфері державної фінансової системи¹⁷.

Нині бюджетний процес в Україні – поняття широке і складне із не до кінця дослідженою структурою. Бюджетний процес у регіонах повністю знаходиться у віданні місцевих державних адміністрацій, які є частиною виконавчої влади. Адже, відповідно до пунктів 4 та 5 ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»¹⁸, останні здійснюють підготовку та виконання відповідних бюджетів, а потім звітують про це; пунктом 3 ч. 1 ст. 13 цього Закону передбачено, що до відання місцевих державних адміністрацій належить питання бюджету, фінансів та обліку. Відповідно до ст. 18 місцеві адміністрації наділені правами виконавчого органу відповідної ради з розробки проекту бюджету, його внесення на сесію, забезпечення виконання бюджету. Крім цього, пунктом 3 ч. 1 ст. 22 БК України визначено, що головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів є керівники відповідних місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад та їх секретарів, а також керівники головних управлінь, управлінь, відділів та інших самостійних структурних підрозділів місцевих адміністрацій, виконавчих органів рад. Таким чином, порушується один із головних принципів Хартії – фінансова самостійність громад усіх рівнів від органів державної влади. Саме тому однією з основних цілей реформи системи місцевого самоврядування є створення дійових виконавчих органів місцевих рад. Вони, відповідно до принципу субсидіарності, повинні стати головними учасниками бюджетного процесу в регіонах.

Європейська хартія місцевого самоврядування є передовим та надзвичайно важливим документом, основною метою якого є створення умов для формування, функціонування та розвитку справді незалежної та ефективної системи місцевого самоврядування. Одним з основних, закладених у Хартії принципів побудови системи органів місцевого самоврядування, є принцип їх фінансової незалежності на всіх рівнях, що передбачає активну участь місцевих громад через обрані ними органи у всіх стадіях бюджетного процесу¹⁹.

1. Нечай А.А. Актуальні питання фінансового права: правові онови публічних накопичувальних фондів: Монографія. – Чернівці, 2004. – 376 с. **2. Азаров М.Я.** Роль органів місцевого самоврядування у вирішенні питань соціально-економічного розвитку // Фінанси України. – 2007. – № 3. – С. 3. **3. Тропіна В.Б.** Бюджетне забезпечення соціальної функції держави в Україні // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 15–31. **4. Гай-Нижник П.П.** Перший державний бюджет у новітній історії України // Фінанси України. – 2008. – № 6. – С. 11–119; **Савченко А.Г., Соломенко С.М.** Бюджет повної зайнятості та фіскальна політика // Фінанси України. – 2007. – № 4. – С. 3–12; **Чугунов І.Я., Запартіна І.В.** Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 3–14. **5. Бюджетний кодекс України** // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189. **6. Перошук З.І.** Правові засади доходів і видатків місцевих бюджетів в Україні: Автореф. дис. канд. юрид. наук. – К., 2008. – 20 с. **7. Даниленко А.** Новий погляд на реформування державних фінансів та міжбюджетних відносин // Фінанси України. – 2007. – № 4. – С. 146–148. **8. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України** / М.Я. Азаров, В.А. Копилов, Л.К. Воронова та ін.: За заг. ред. М.Я. Азарова. – К., 2006 – 632 с. **9. Скакун О.Ф.** Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків, 2001. – 656 с. **10. Лазар П.Д.** Збільшення дохідних джерел місцевих бюджетів забезпечить фінансову незалежність органів самоврядування // Фінанси України. – 2007. – № 4. – С. 149–154. **11. Кудряшов В.П.** Засади бюджетної політики розвитку // Фінанси України. – 2007. – № 7. – С. 3–19. **12. Перошук З.** Удосконалення правового забезпечення самостійності місцевих бюджетів як фінансової основи місцевого самоврядування // Право України. – 2007. – № 12. – С. 74–77. **13. Заблоцька О.** Поняття та зміст бюджетної системи України // Право України. – 2007. – № 2. – С. 52–56. **14. Холлис Г., Плоккер К.** На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе / Европ. експерти. Служба по программе Тасис. – Брюссель, 1995. – 328 с. **15. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування:** Закон України від 15 липня 1997 р. № 452/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249. **16. Федосов В.М., Бабич Т.С.** Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії // Фінанси України. – 2008. – № 1. – С. 3–23. **17. Азаров М.Я.** Підвищення результативності наукових досліджень у фінансовій сфері // Фінанси України. – 2007. – № 6. – С. 3–13. **18. Про місцеві державні адміністрації:** Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190. **19. Гук А., Третьякова А.** Коментар до Резолюції 123 (2001) та Рекомендації 102 (2001) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої та регіональної демократії в Україні: Наук.-практ. посібник / Упоряд. О.В. Бойко, А.К. Гук, В.М. Князев; За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. – К., 2003. – С. 166–167; **Європейська хартія «Про місцеве самоврядування»:** Прийнята у Страсбурзі 15 жовтня 1985 р. // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1–2. – С. 90–94; **Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування:** Закон України від 15 липня 1997 р. № 452/97 // ВВР України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.