

УДК 352:336.144

І.І. ЄФРЕМОВА, Білоцерківський
національний аграрний університет

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ТА БЮДЖЕТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ВИЗНАЧЕННЯ

Ключові слова: місцеві бюджети, бюджети
місцевого самоврядування, бюджетна система
України

Проблема місцевих фінансів є найбільш складною у розвитку місцевого самоврядування. Наявність у територіальній громаді фінансових ресурсів, достатніх для вирішення питань місцевого значення, визначає реальність місцевого самоврядування в тій чи іншій країні. І визначальну роль у цьому у розвинутих демократичних країнах відіграє загальнодержавна бюджетна система та власний бюджет [1, с.110].

Так, в законодавчому порядку закріплено, що місцеве самоврядування має самостійну фінансову основу, а саме, п.6 ст.16 Закону України “Про місцеве самоврядування встановлює: “місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету АРК та інших місцевих бюджетів”.

Дослідженням суспільних відносин в галузі бюджетної діяльності органів місцевого самоврядування приділяється досить велика увага у періодичних виданнях та монографіях конституційного, фінансового права, а саме такі вчені, як Л.К. Воронова, Н.І. Хімічова, М.І. Піскотін. Питаннями фінансової самостійності місцевих бюджетів займаються В.В. Кравченко, А.А. Нечай, М.В. Пітцик. Але, в працях цих відомих вчених майже не приділяється увага проблемам правового застосування в різних законодавчих актах термінів “місцеві бюджети” та “бюджети місцевого самоврядування”. Тому, автором статті ставиться мета дослідити питання щодо місця місцевих бюджетів в бюджетній системі

України, і через аналіз законодавчих актів визначити особливості правового змісту термінів “місцеві бюджети” та “бюджети місцевого самоврядування”.

Не дивлячись на багаторічні суперечки з приводу фінансової самостійності місцевого самоврядування, до сьогодні не визначені проблеми правового визначення термінів “місцеві бюджети” та “бюджети місцевого самоврядування”. Розмежування даних понять визначається лише у Бюджетному кодексі, а в інших законах не розвиваються. В статті проводиться перша спроба комплексного аналізу правового змісту термінів “місцеві бюджети” та “бюджети місцевого самоврядування” в різних законодавчих актах, та шляхи усунення різного тлумачення визначених термінів.

Для реалізації мети, що ставиться автором, передбачається виконання таких завдань:

- на основі аналізу діючого законодавства визначити структуру бюджетної системи України із зазначенням позитивних та негативних положень;

- при порівнянні положень Конституції України, Бюджетного кодексу України, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Закону України “Про місцеві державні адміністрації” визначити правовий зміст термінів “місцеві бюджети” та “бюджети місцевого самоврядування”.

В цілому, бюджетна система України являє собою врегульовану нормами права сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, що побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіального устрою. Бюджетна система України – це визначена правовими нормами система бюджетів України, розмежування доходів і видатків між ними, повноваження органів законодавчої та виконавчої влади у сфері бюджету. Оскільки Україна є унітарною державою, в якій згідно зі ст.7 Конституції визнається і гарантується місцеве самоврядування, бюджетна система країни є дворівневою і складається з Державного бюджету України та місцевих бюджетів [1, с.122].

Сукупність усіх бюджетів, що входять до

складу бюджетної системи України, є зведеним бюджетом України. Він використовується для аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку держави. Слід зазначити, що з проголошенням 24.08.1991 р. незалежності України було змінено принцип побудови державного бюджету, який до цього об'єднував республіканський бюджет, бюджети областей і міст Києва та Севастополя, тобто являв собою сукупність усіх бюджетів. Сьогодні поняття державного бюджету і зведеного бюджету України не тотожні.

Зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим та зведених бюджетів областей і міст Києва та Севастополя, всього – 28 суб'єктів. Зведений бюджет не затверджує Верховна Рада України, оскільки кожний з видів бюджетів, що існують в Україні, затверджує відповідний орган місцевого самоврядування або місцевої влади. Призначення зведеного бюджету, відповідно до ч.1 ст.6 Бюджетного кодексу України полягає в тому, щоб на підставі зведених показників доходів та видатків, які отримує вся бюджетна система країни, здійснити аналіз та визначити засади державного регулювання економічного і соціального розвитку України.

У свою чергу, бюджети нижчого рівня також є зведеними. Зокрема, до них належать зведені бюджети Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст із районним поділом. Зведений бюджет Автономної Республіки Крим включає показники бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів її районів та бюджетів міст республіканського значення.

Зведений бюджет області включає показники обласного бюджету, зведених бюджетів районів і бюджетів міст обласного значення цієї області. Зведений бюджет району включає показники районних бюджетів, бюджетів міст районного значення, селищних та сільських бюджетів цього району. Зведений бюджет міста з районним поділом включає показники міського бюджету та бюджетів районів що входять до його складу. Якщо місту або району у місті адміністративно підпо-

рядковані інші міста, селища чи села, зведений бюджет міста або району в місті включає показники бюджетів цих міст, селищ та сіл. Як і зведений бюджет України, названі зведені бюджети не затверджуються, а використовуються для аналізу і визначення засад регулювання соціально-економічного розвитку окремих утворень [1, с.124].

В цілому, зведені бюджети існують з метою:

- розрахунків соціальних та фінансових нормативів, норм для складання проектів бюджетів:

- аналізу ефективності бюджетних витрат;
- з'ясування підстав надання трансфертів.

Зведені бюджети не затверджуються, а мають розрахунково-інформаційний характер [2, с.18].

Кожна держава має власну бюджетну систему та встановлює принципи її побудови, щоб законодавчо закріпити права на витрачання коштів як державною владою за рахунок коштів державного бюджету, так і окремими адміністративно-територіальними одиницями за рахунок місцевих бюджетів [1, с.123]. Бюджетний кодекс України, всупереч положенням норм Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, розмежовує поняття “місцевий бюджет” та “бюджети місцевого самоврядування”. Так, ст.2 Бюджетного кодексу України [3, с.2] визначає, що бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань, в свою чергу, місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування.

У Конституції України вживається поняття “місцеві бюджети”, а саме, ст.142 визначає, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [4, с.41]. Також, відповідно до ст.1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [5, с.170],

“бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування”. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” [6, с.80] взагалі не застосовує термін “місцеві бюджети”, хоча відповідно до ст.2 Бюджетного кодексу саме бюджети Автономної Республіки Крим, обласні та районні бюджети вважаються місцевими. Наприклад, у п.1 ст.18 Закону “Про місцеві державні адміністрації”, при визначенні повноважень в галузі бюджету та фінансів зазначено, що місцева державна адміністрація складає і подає на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання... Тим самим у Законі законодавець залишає можливість визначення окремого тлумачення поняття місцевих бюджетів, розподіляючи їх на обласний бюджет або районний бюджет.

Отже, як бачимо із вищезазначеного, ні Конституція України, ні зазначені Закони не розмежовують поняття “бюджети місцевого самоврядування” та “місцеві бюджети”. Більш того, Закон України “Про місцеве самоврядування” ототожнює дані поняття, а Конституція України визначає бюджети місцевого самоврядування як бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Стосовно визначення поняття “місцевий бюджет” у літературі немає єдиної точки зору. Так, професор С. Котляревський визначає: “местный бюджет – это бюджет различных местных единиц: областных, губернских, уездных, волостных, городских, окружных и районных” [7, с.80]. Н.О. Ширкевич так визначає сутність місцевих бюджетів: “Це частина основного річного фінансового плану країни – державного бюджету. Крім того, місцеві бюджети утворюють централізований фонд грошових коштів місцевих рад, котрим вони розпоряджаються з метою здійснення заходів, які щорічно передбачаються планом економічного і соціального розвитку” [8, с.123].

М.В. Васильєва визначає місцеві бюджети як “обумовлену адміністративно-територіальним поділом і бюджетним устроєм час-

тину економічних відносин у суспільстві пов’язаних із формуванням, розподілом і використанням фондів грошових коштів, призначених для задоволення суспільних потреб” [9, с.16].

Таким чином, різні підходи до трактування поняття “місцеві бюджети”, в свою чергу позначається на визначенні ролі місцевих бюджетів у фінансовій системі держави. Різні погляди щодо сутності поняття “місцеві бюджети” дозволяє нам охарактеризувати їх як сукупність економічних відносин, що сприяють територіальному перерозподілу національного доходу країни та забезпечують створення фінансової бази відповідних територіальних громад.

На нашу думку, при дослідженні проблеми місцевих бюджетів, їх необхідно розглядати в двох аспектах. По-перше, як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядження відповідних територіальних громад, які здійснюють свої повноваження через місцеві органи самоврядування. По-друге, як систему фінансових відносин, що складаються між місцевими та державними бюджетами, а також у середині місцевих бюджетів.

Як організаційна форма мобілізації доходів і здійснення витрат місцевими органами самоврядування, місцеві бюджети – це балансові розрахунки, які відповідають вимогам складання балансів, тобто вони мають дохідну й видаткову частини, в їх основу покладено принцип збалансування. Тому можна стверджувати, що місцеві бюджети – це балансові розрахунки доходів і витрат, які мобілізуються й витрачаються на відповідній території.

Водночас, місцеві бюджети слід розглядати як важливу фінансову категорію, основу якої становить система фінансових відносин, а саме:

- відносини між бюджетними і господарськими структурами, що функціонують на даній території;
- відносини між бюджетом і населенням даної території, що складаються при мобілізації й витрачанні коштів місцевих бюджетів;
- відносини між бюджетами різних рівнів

щодо перерозподілу фінансових ресурсів;

– відносини між місцевим бюджетом і державним бюджетом.

Розглядаючи правильне розуміння найменування місцевих бюджетів, потрібно зазначити, що, на думку М.І. Піскотіна [10, с.128, 132], місцевий бюджет не можна назвати бюджетом місцевого самоврядування, так як це не точно, двозначно і не зрозуміло. Ресурси місцевого бюджету мають своїм призначенням задоволення місцевих суспільних потреб, створення бази для організації обслуговування населення області, району, міста, тощо. Ними розпоряджається як рада, так і її виконавчо-розпорядчі органи в інтересах населення цієї території.

Двозначність терміну “бюджети місцевого самоврядування” полягає у тому, що його можна тлумачити по-різному, і не тільки як бюджет адміністративно-територіальної одиниці, яку представляє відповідна рада. Ведучи мову про правильне розуміння суб’єктного складу власників бюджетних повноважень та доцільність використання терміну бюджетів місцевого самоврядування, спостерігається також незгодженість, яка існувала в радянський період з приводу застосування терміну “бюджети місцевих рад”.

Як зазначалось вище, чинне законодавство, а саме стаття 2 Бюджетного кодексу України використовує термін “бюджети місцевого самоврядування”, але, по-перше, це видається не зовсім вдалим, оскільки місцеве самоврядування, як визначено у чинному законодавстві України, є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, тому немає змісту, після конституційно-правового закріплення статусу територіальних громад, не визнавати саме їх суб’єктами права на місцевий бюджет. Розглядаючи суб’єктів конституційного права О.О. Миронов відзначає, що після оформлення тієї чи іншої частини території держави в адміністративно-територіальну одиницю вона набуває можливість мати органи державної влади та управління, бути носієм прав та обов’язків, виступати в якості суб’єкта права. Адміністративно-територіальна одиниця являє собою не лише географічне, але й еконо-

мічне і політичне утворення, основу якого складає населення. Саме населення, формуючи органи влади та місцевого самоврядування, надає адміністративно-територіальній одиниці і економічних, і політичних рис та якостей суб’єкта права [11, с.79].

По-друге, використання терміну “бюджети органів місцевого самоврядування”, що також зустрічається в чинному законодавстві України, нічим по суті своїй не відрізняється від терміну “місцеві бюджети”. Місцевий бюджет не можна назвати бюджетом місцевого самоврядування, оскільки це знову ж неточне визначення, оскільки ще раз зазначимо, що місцеве самоврядування – це право територіальної громади... самостійно вирішувати питання місцевого значення (ст.140). Суб’єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. Конституція України “визнає та гарантує місцеве самоврядування” (ст.7) як одну з основ конституційного устрою, основний принцип демократичного управління у державі.

Найкращим вирішенням цієї проблеми, на нашу думку, є усунення в законодавстві терміну “бюджети місцевого самоврядування” і визначення єдиного терміну “місцеві бюджети”, які б, відповідно, лягали в основу назви рішень про місцеві бюджети.

По-третє, поняття місцевих бюджетів є ширшим, ніж поняття “бюджети місцевого самоврядування”, оскільки включає в себе обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах, бюджет Автономної Республіки Крим, а також бюджети місцевого самоврядування. Конституція України не визначила правового характеру бюджету Автономної Республіки Крим, обласних та районних бюджетів. Поряд із тим, їх безумовно, слід вважати місцевими, оскільки у правовій унітарній державі може бути лише один державний бюджет.

Отже, на підставі вищевикладеного, можна зробити висновок, що бюджети місцевого самоврядування є складовою частиною місцевих бюджетів, і ці поняття немає необхідності розмежовувати ні в Бюджетному кодексі, ні в Конституції України, ні в Законі “Про місцеве самоврядування”, для усунення

неузгодженості між цими законодавчими актами, оскільки відповідно до ст.8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу, а Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

ЛІТЕРАТУРА

1. Орлюк О. П. Фінансове право : навчальний посібник / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
2. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2003. – № 10. – 416 с.
3. Бюджетний кодекс України : від 21.06.2001 р., № 2542-III // ВВР України. – 2001. - № 37-38. – Ст. 189.
4. Конституція (Основний Закон) України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року [із змінами і доповненнями, внесеними законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV]. – Київ :

Атіка, 2006. – 46 с.

5. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” : від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” : від 09.04.1999 р., № 586-XIV // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
7. Котляревський С. А. Бюджет и местные финансы / С. А. Котляревський. – М. : Экономическая жизнь, 1926. – 320 с.
8. Ширкевич Н. А. Местные бюджеты / Н. А. Ширкевич. – М. : Финансы и статистика, 1991 – 586 с.
9. Васильева М. В. Местные бюджеты в современных условиях / М. В. Васильева. – М. : Финансы и статистика, 1987. – 268 с.
10. Пискотин М. И. Бюджетные права местных советов депутатов трудящихся / М. И. Пискотин. – М. : Госюриздат, 1961. – 326 с.
11. Миронов О. О. Конституционное право Российской Федерации и его субъекты. Личность и власть (конституционные вопросы) / О. О. Миронов // Межвузовск. сб. науч. работ. – Ростов-на-Дону, 1995. – 160 с.

Єфремова І. І. Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування: проблеми правового визначення / І. І. Єфремова // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 157–161 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09eiippv.pdf>

На підставі порівняльного аналізу Конституції України і Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” проведено правовий аналіз термінів “місцеві бюджети” та “бюджети місцевого самоврядування” та встановлені їх основні поняттєві критерії.

Єфремова И.И. Местные бюджеты и бюджеты местного самоуправления: проблемы правового определения

На основании сравнительного анализа Конституции Украины и Законов Украины “О местном самоуправлении в Украине” и “О местных государственных администрациях” проведен правовой анализ понятий “местные бюджеты” и “бюджеты местного самоуправления” и установлены их основные понятийные критерии.

Efremova I.I. Local Budgets and Budgets of Local Self-Management: Problems of Legal Definition

On the basis of the comparative analysis of the Constitution of Ukraine and Laws of Ukraine “About local self-management in Ukraine” and “About local state administrations” the legal analysis of concepts “local budgets” and “budgets of local self-management” is carried out and their basic conceptual criteria are established.