

БЮДЖЕТ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФІНАНСОВО-ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ

Актуальність наукової статті полягає в тому, що серед науковців, які займаються фінансово-правовою проблематикою та в фінансово-правових нормативних актах поняття бюджету місцевого самоврядування визначається як **план** формування та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій і повноважень місцевого самоврядування. Бюджет як **«план»** розуміється саме в аспекті бюджетного процесу, хоча таке тлумачення бюджету широко використовується нормативними актами і для закріплення матеріально-фінансової самостійності територіальної громади в законодавстві про місцеве самоврядування. Сутність бюджету як публічного фонду грошових коштів законодавцем не визначається, а науковцями досліджується недостатньо мірою.

З точки зору економіки поняття бюджету місцевого самоврядування розроблялось такими науковцями, як Ю. А. Глущенко, Д. А. Ковалевич, В. І. Кравченко та іншими. У радянську епоху відповідні дослідження проводили вчені Д. А. Аллахвердян, М. В. Васильєва, С. А. Вознесенський, Л. П. Павлова, В. Г. Паньсков, Н. О. Ширкевич. Проблематикою місцевих бюджетів як складової фінансової науки займалися і українські економісти А. І. Даниленко, О. Д. Василик, В. М. Суторміна, В. М. Федосов. У працях названих науковців обґрунтовано існування інституту місцевого самоврядування з власною фінансовою базою – місцевими бюджетами, відокремленими від загальнодержавного.

О. Б. Мечинський у дисертаційному дослідженні на тему «Формування та розподіл коштів місцевого самоврядування» було поставлено питання щодо розуміння сутності, місця і ролі самоврядних бюджетів у структурі бюджетної системи і представники управлінської науки.

Представниками фінансово-правової науки було досліджено правовідносини, що виникають у сфері формування, розподілу та використання місцевих бюджетів. Зокрема у працях Л. К. Воронової, А. А. Нечай обґрунтовано належність означених відносин до предмету фінансового права, сформовано власні позиції щодо розуміння самого поняття «місцевий бюджет», «бюджет місцевого самоврядування». Молоді науковці, наприклад, А. С. Нестеренко, у своїх роботах обстоюють оригінальні підходи щодо побудови інституту місцевих фінансів. Всебічно дослідила сформовану проблему у своїх роботах О. А. Музика. Визначено поняття «бюджет місцевого самоврядування» було присвячено також й інші наукові

роботи. Проте на сьогодні відсутня єдність думок навіть серед представників фінансово-правової науки.

Як було зазначено вище, чинним законодавством «бюджет» визначено **план** формування та використання фінансових ресурсів. Стаття 2 Бюджетного кодексу України [1] **бюджет** визначено як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду, проте відсутнє визначення поняття бюджету місцевого самоврядування. З точки зору бюджетного процесу розуміння бюджету як плану є логічним. Але суспільні відносини, що належать до предмету фінансового права є значно ширшими, ніж відносини, що виникають утворюються під час процедури складання проекту бюджету, його розгляду та прийняття. Тож є незрозумілим, чому у фінансово-правових нормативних актах бюджет місцевого самоврядування визначається виключно як «план», а не «публічний фонд грошових коштів» також і в межах тих правовідносин, що виникають не тільки на підставі норм бюджетного процесу. До того ж нормативними актами, якими регламентуються відносини, що виникають у сфері місцевого самоврядування, наприклад, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] також визначено бюджет місцевого самоврядування як **план** утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

У 2003 р. у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону України «Про фінансову основу місцевого самоврядування в Україні» (реєстр. № 3387 від 15.04.2003 р.) (далі – Проект), автори якого продовжують наслідувати хибну, на нашу думку, традицію чинного законодавства. Статтею 1, у якій визначаються основні терміни, що вживаються у законопроекті зазначається, що «бюджети місцевого самоврядування» та «місцеві бюджети» розуміються в цьому нормативному акті так само, як і у визначеному Бюджетному кодексі України, тобто «бюджет – це план». Також Проектом запропоновано введення нової для українського законодавства дефініції «місцеві фінанси», під якою запропоновано розуміти «*фінанси, які формуються та використовуються на місцевому рівні для вирішення питань місцевого значення*» [3]. Подальшу плутанину до визначення понять вносить закріплення у ст. 2 Проекту складу місцевих фінансів: місцеві бюджети; комунальні запозичення; інші доходи відповідно до законодавства. До того ж, ч. 2 цієї статті говорить про те, що права власника відносно місцевих фінансів здійснюють від імені територіальної громади села, селища, міста (об'єднань територіальних громад) представницькі

органи місцевого самоврядування, виходячи зі змісту попередніх норм – право власника просто на документ – план, а не на публічний фонд грошових коштів. Вбачається, що причиною виникнення цієї проблеми є те, що законодавство про власність територіальної громади в Україні є надзвичайно нерозвиненим, до того ж, у законотворчій практиці майже не існує досвіду уніфікації подібних понять при здійсненні правового регулювання різних сфер суспільного життя.

Законодавство Російської Федерації є більш розвиненим у цьому сенсі. У Цивільному кодексі Російської Федерації поряд із дефініцією «місцевий бюджет» використовується термін «муніципальна казна». Муніципальна казна складається з коштів місцевого бюджету та майна, не закріпленого за муніципальними підприємствами та установами і належить на праві власності муніципальним утворенням. Вбачається, що термін «муніципальна казна» більш вдало відбиває зміст об'єкта права комунальної власності. Очевидно, що Бюджетний кодекс Російської Федерації також, обстоюючи в першу чергу потреби бюджетного процесу, *бюджет муніципального утворення* визначає як **форму** утворення і використання грошових коштів, призначених для забезпечення задач і функцій, віднесених до предмету ведення місцевого самоврядування. Наведене визначення є дуже близьким до сформульованого поняття бюджету в Бюджетному кодексі України. Хоча саме російські науковці, на відміну від їх українських колег, неодноразово звертали увагу на те, що дефініція «бюджет муніципального утворення» потребує суттєвої теоретичної доробки, оскільки не враховує всіх аспектів цього поняття [4, с. 303].

Відомий фахівець у галузі фінансового права, класик бюджетного права А. К. Воронова визначає державний бюджет та бюджету органів місцевого самоврядування як установлений нормами закону або рішенням органів місцевого самоврядування план формування, розподілу і використання централізованого (для держави або відповідної території) фонду коштів, необхідного для виконання завдань і функцій держави в цілому і адміністративно-територіальних одиниць, що очолюються органами місцевого самоврядування [5, с. 111]. Тобто також не відходить від традиційного підходу до визначення бюджету.

О. А. Музика викладає свою думку щодо розуміння та співвідношення понять «бюджет органів місцевого самоврядування», «бюджет територіальної громади», «місцевий бюджет», віддаючи перевагу об'єднуючому термінологічному звороту «місцевий бюджет» і пропонує внести до чинного бюджетного законодавства відповідні зміни. О. А. Музика у дисертаційному дослідженні за темою «Правове регулювання неподаткових доходів місцевих бюджетів Украї-

ни» О. А. Музика наголошує на тому, що бюджет має не лише матеріальний, але й правовий аспект (йдеться про правову форму бюджету). На її думку, доходи бюджетів не слід ототожнювати з доходною частиною бюджету, оскільки вона є складовою фінансового плану, тобто це передбачуване, заплановане надходження доходів. Але сам по собі бюджет визначається О. А. Музикою як план формування та використання фінансових ресурсів, який складається з доходної та видаткової частини [6, с. 6].

Найбільш розповсюдженим серед представників фінансово-правової науки є розуміння бюджету (в тому числі бюджету місцевого самоврядування) як економічної та юридичної категорій. З економічної точки зору бюджет пропонують розуміти як централізований фонд коштів. З правової ж точки зору бюджет є правовим актом, тобто на рівні муніципального утворення це і є основний фінансовий план формування, розподілу і використання грошового фонду села, селища, міста, що затверджується відповідним представницьким органом, яким закріплюються юридичні права і обов'язки учасників бюджетних відносин. Ю. А. Крохіною при визначенні місцевого бюджету було зроблено спробу об'єднання юридичного та економічного аспектів, в яких традиційно розглядається бюджет представниками фінансово-правової науки. Там нею було запропоновано визначити місцевий бюджет як економічні відносини, що опосередковують процес утворення, розподілу, використання централізованого грошового фонду муніципального утворення, що знаходиться в розпорядженні місцевого органу самоврядування, призначеного для фінансування спільних завдань місцевого співтовариства і що є основним фінансовим планом, який затверджується відповідним представницьким органом [4, с. 306].

А. А. Нечай досліджує систему публічних фондів в Україні як матеріальну основу публічних фінансів, виокремлюючи як її елемент фонди грошових коштів місцевого самоврядування [7, с. 159–165]. У роботі розглянуто публічні видатки в юридичному, матеріальному, організаційному та економічному аспектах. В матеріальній площині автор пропонує розуміти публічні видатки як кошти публічних фондів, які розподіляють та використовують відповідно до правових норм [8, с. 28], а в юридичному – традиційно – як нормативний акт, що затверджує бюджет як план. Тож, зосередившись саме на публічних видатках як частині публічних фінансів, А. А. Нечай безпосередньо не робить висновків щодо розуміння бюджетів місцевого самоврядування як фондів грошових коштів.

На нашу думку, в наведених позиціях російських та українських науковців міститься безліч раціональних і ґрунтовних думок.

Але ми вважаємо, що сьогодні можна робити більш рішучі висновки щодо формулювання поняття бюджету місцевого самоврядування, саме з точки зору фінансового права, не відмежовуючись від досягнень цивільно-правової науки. Звичайно, бюджет не є незмінним, сталим утворенням, запасом грошових коштів, які акумулюються на окремому рахунку в фінансовій установі. Кошти, потрапляючи на бюджетні рахунки, відразу направляються на заздалегідь визначені представницькими органами територіальної громади потреби. Бюджет – це фонд грошових коштів, що знаходиться в постійному русі. Проте як об'єкт права власності публічний фонд все ж таки існує саме як правова категорія. Ми вважаємо, що в механізмі саме фінансово-правового регулювання також має йтися про бюджет місцевого самоврядування як про публічний фонд грошових коштів, враховуючи, що публічні фонди коштів визнаються багатьма науковцями як ключові інститути фінансового права. Таким чином, ми пропонуємо визначити бюджет місцевого самоврядування як публічний фонд грошових коштів, що належить на праві комунальної власності територіальній громаді села, селища, міста, який складається з доходів та видатків, затверджених рішенням відповідного органу місцевого самоврядування.

Список літератури: 1. Бюджетний кодекс України // ВВР України. 2001. № 37–38. Ст. 189. 2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // ВВР України. 1997. № 24. Ст. 170. 3. Про фінансову основу місцевого самоврядування в Україні: Проект Закону України, зареєстрований на сесії IV скликання за №3387// http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2. 4. Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Под ред. проф. Н. И. Химичевой. М., 2001. 5. Воронова Л. К. Фінансове право: Підручник. К., 2006. 6. Музика О. А. Правове регулювання неподаткових доходів місцевих бюджетів України: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. К., 2005. 7. Нечай А.А. Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі: Дис.... д-ра юрид. наук. К., 2005. 8. Нечай А.А. Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі: Автореф. дис.... д-ра юрид. наук. К., 2005.

Надійшла до редколегії 10.01.08