

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО, ФІНАНСОВОГО ТА ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА

УДК 347.73

DOI 10.32755/sjlaw.2019.01.049

Ніщимна С. О.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного,
цивільного та господарського права і процесу,
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0001-6410-4966;

Крупко Я. М.,

кандидат юридичних наук, начальник аспірантури,
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0002-1578-2303

НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена визначенню нормативного регулювання функціонування місцевих бюджетів в Україні. Окреслено основні засади правового забезпечення діяльності місцевих бюджетів в Україні, які закріплені в Конституції України, Бюджетному кодексі України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо. Визначено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які являють собою спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Ключові слова: місцевий бюджет, нормативне регулювання, територіальна громада, фінансове забезпечення місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Відповідно до змісту Бюджетного кодексу України бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів [1, с. 5]. До складу місцевих бюджетів входять бюджет АРК, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. У свою чергу, ч. 3 ст. 5 Бюджетного кодексу України вказує, що бюджетами місцевого самоврядування визнаються бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах) [1, с. 5].

Виходячи з наведеної норми, в Україні передбачено формування територіальних громад лише на рівні сіл та їх об'єднань. Крім того, до бюджетів місцевого самоврядування віднесено і бюджети районів у містах, хоча раніше в бюджетному законодавстві України вони належали до категорії місцевих бюджетів [2, с. 5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням правового регулювання місцевих бюджетів займалися такі вчені, як: Л. К. Воронова, Е. С. Дмитренко, О. А. Музика-Стефанчук, О. П. Орлюк, Ю. С. Шемшученко та інші.

Метою статті є дослідження нормативного регулювання діяльності місцевих бюджетів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Нормативною основою правового регулювання діяльності місцевого самоврядування є Конституція України, Бюджетний кодекс України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Статтею 7 Конституції України визнається і гарантується місцеве самоврядування. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [3, с. 19].

Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3, с.140].

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що являють собою спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Відповідно до статті 142 Конституції України 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.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Нормами Конституції України закріплено, що засади місцевого самоврядування визначаються виключно законами України [3, с. 92]. Так, спеціальний закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) як план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. Крім того, цим законом передбачено визначення районного та обласного бюджетів. Так:

- районний бюджет – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання;
- обласний бюджет – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання [4, с. 1].

Для забезпечення діяльності місцевих бюджетів застосовується так званий розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою, що має назву мінімального бюджету місцевого самоврядування [4, с. 1].

Нормами ч. 1 ст. 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено право органів місцевого самоврядування самостійно складати та схвалювати прогнози місцевих бюджетів, розробляти, затверджувати та виконувати місцеві бюджети. Ця норма стосується сіл, селищ, міст, районів у містах (у разі їх створення).

Складання і схвалення прогнозів районних і обласних бюджетів, складання і виконання відповідних бюджетів здійснюють

відповідні державні адміністрації згідно з Бюджетним кодексом України [4, с. 61].

Повноваження щодо затвердження районних та обласних бюджетів належать районним та обласним радам. Для цього використовуються:

- кошти державного бюджету для їх розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів;
- кошти, залучені на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм.

Статтею 62 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» гарантовано, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів.

Втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених законами [4, с. 61].

Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом [4, с. 62].

Загальні засади формування доходів та здійснення видатків місцевих бюджетів врегульовані Бюджетним кодексом України, Законом «Про Державний бюджет України» та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Стаття 63 закону встановлює, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних джерел та загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів відповідно до обсягу повноважень, що визначаються відповідними міськими радами.

Реформування місцевого самоврядування та територіальних громад здійснюється на основі Конституції та законів України, положень Європейської хартії місцевого самоврядування з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості; прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого само-

врядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади в питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку території [5, с. 114].

Водночас важливим питанням на сьогодні залишається подальше системне вдосконалення правових засад фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, адже цей розвиток забезпечується не лише органами місцевого самоврядування, а й низкою інших суб'єктів, які згідно зі своїми інтересами і повноваженнями сприяють цьому розвитку або стримують його.

Враховуючи, що фінансове забезпечення розвитку територіальних громад здійснює певна кількість суб'єктів, актуальним є визначення того, які трансформації правових засад фінансового забезпечення розвитку територіальних громад уже відбулися в сучасній Україні і які необхідні для суттєвого поліпшення ситуації.

У Бюджетному кодексі України встановлено порядок фінансування бюджету (дефіцит, профіцит) та відносини щодо місцевого боргу, організацію бюджетного процесу та повноваження його учасників. Третій розділ Бюджетного кодексу України присвячений місцевим бюджетам. У цьому розділі чітко визначений склад надходжень та витрат місцевих бюджетів, а також регламентовано складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів. Не менш важливі положення регламентує розділ Бюджетного кодексу – міжбюджетні відносини. Розділ містить статті, які визначають загальні положення; розмежування видатків між бюджетами; фінансові нормативи бюджетної забезпеченості; міжбюджетні трансферти [1].

У Податковому кодексі України регламентовані важливі правовідносини стосовно справляння обов'язкових платежів до місцевих бюджетів та відносини учасників цього процесу. Особливе значення для правового регламентування фінансового забезпечення територіальних громад має ст. 10 «Місцеві податки»,

в якій визначений перелік місцевих податків і зборів, а також повноваження місцевих рад щодо їх встановлення [6].

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] передбачено, що фінансове забезпечення територіальних громад гарантоване нормами Конституції України. Так, до прав та повноважень органів місцевого самоврядування належить самостійна розробка, затвердження та виконання місцевих бюджетів. Важливим принципом місцевого самоврядування, закріпленим у законі, є принцип самостійності місцевих бюджетів, тобто невключення одного бюджету до складу бюджету іншого рівня. Також закріплюються основні засади бюджетної політики на місцевому рівні, зокрема поділ бюджету на бюджет розвитку та поточний бюджет, поділ коштів у видатковій та дохідній частинах на кошти для виконання власних та делегованих повноважень. Важливим є те, що в законі передбачений певний стимулюючий механізм для залучення органами місцевого самоврядування додаткових фінансів до бюджету.

Висновки. Результатами запроваджених реформ у бюджетній та податковій сфері стали підвищення якості фінансового забезпечення територіальних громад та приріст надходжень до місцевих бюджетів. Хороші результати свідчать про позитивні зміни в підходах до бюджетного планування місцевого розвитку. Вагоме значення при цьому відіграв саме механізм бюджетного вирівнювання, відповідно до якого можливо залишати частину коштів у місцевих бюджетах.

Проте проблемою місцевого самоврядування за всі роки незалежності України була дотаційність більшості місцевих бюджетів і, як наслідок, неможливість для місцевої влади гарантувати гідний рівень життя для громадян. Одним із етапів на шляху вирішення цієї проблеми є об'єднання територіальних громад, яке має на меті й об'єднання ресурсів місцевих бюджетів, а отже, дозволяє підвищити загальний рівень охорони здоров'я, освіти, культури, житлово-комунального господарства та інших сфер і галузей.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України від 19.10.2010 № 2478-17. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14> (дата звернення: 01.06.2019).

2. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2542-14> (дата звернення: 01.06.2019).
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80?find=1&text=%EC%B3%F1%F6%E5%E2#w11> (дата звернення: 01.06.2019).
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 02.06.2019).
5. Сьрьогін С. М., Гончарук Н. Т. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного права*. 2015. № 4. С. 111–120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_16 (дата звернення: 05.11.2018).
6. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI (із змінами). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 01.06.2019).
7. Куц Ю. О. Проблемне поле державного управління: концептуальна демаркація. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 1. С. 3–10.
8. Гейко Л. М. Правове регулювання місцевих бюджетів. *Якість економічного розвитку: глобальні та локальні аспекти*: матеріали V Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (17–18 червня 2013 року). Дніпропетровськ: Біла К. О., 2013. URL: https://confcontact.com/2013-kachestvo-economichnogo-rozvitku/1_gejko.htm (дата звернення: 02.06.2019 р.).

Nishchymna S., Krupko Ya.

NORMATIVE REGULATION OF LOCAL BUDGETS FUNCTIONING IN UKRAINE

The article is devoted to determining normative regulation of local budgets functioning in Ukraine. The basic principles of legal support of the activity of local budgets in Ukraine, which are enshrined in the Constitution of Ukraine, the Budget Code of Ukraine, the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", are outlined.

Local self-government is the right of a territorial community to decide local issues within the Constitution and laws of Ukraine independently. Territorial community may consist of the residents of a village or a voluntary uniting residents of several villages in a village community, a settlement and a city. It is determined that local self-government is carried out by territorial communities of villages, settlements, cities as directly and through rural, town and city councils and their

executive bodies, as well as through district and regional councils representing the common interests of territorial communities of villages, towns, cities.

According to Article 142 of the Constitution of Ukraine, the material and financial basis of local self-government is movable and immovable property, revenues of local budgets, other funds, land, natural resources owned by the territorial communities of villages, towns, cities, urban areas, the objects of their joint property, which are in the management of district and regional councils.

In order to ensure the activity of local budgets, the so-called estimated local budget amount is used. It is required for the implementation of local self-government powers at the level of minimum social needs, is guaranteed by the state and is called the minimum budget of local self-government.

The authority to approve district and regional budgets belongs to district and regional councils. In order to do it we use:

- funds of the state budget for their distribution between territorial communities or for implementation of joint projects;

- funds raised on a contractual basis from local budgets for the implementation of joint socio-economic and cultural programs.

Key words: *local budget, normative regulation, territorial community, financial support of local self-government.*

References

1. Ukraine (2010), Budget Code of Ukraine: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14> (accessed: 01.06.2019).

2. Ukraine (2001), Budget Code of Ukraine: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2542-14> (accessed: 01.06.2019).

3. Constitution of Ukraine (1996), Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80?find=1&text=%EC%B3%F1%F6%E5%E2#w11> (accessed: 01.06.2019).

4. Ukraine (2015), On Local Self-Government in Ukraine: Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (accessed: 02.06.2019).

5. Serohin, S. and Honcharuk, N. (2015), "Theoretical foundations and main direction of reforming local self-government and decentralization of power in Ukraine". *Aspects of Public Law*. No 4. PP. 111–120, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_16 (accessed: 05.11.2018).

6. Ukraine (2010), Tax Code of Ukraine. Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (accessed: 01.06.2019).

7. Kuts, Yu. (2011), " Problematic sphere of state administration: conceptual demarcation". *Public administration: theory and practice*. No 1. PP. 3–10.

8. Heiko, L. (2013), "Legal regulation of local budgets". *Quality of economic development: global and local aspects: materials of V International scientific and practical conference* (June 17–18, 2013). Dnipropetrovsk, available at: https://confcontact.com/2013-kachestvo-ekonomichnogo-rozvitku/1_gejko.htm (accessed: 02.06.2019 p.).