

УДК 347.73:336

О.Є. Наголюкаспірант
Класичний приватний університет**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

У статті досліджено проблеми дієвого використання повноважень місцевих органів влади під час формування та розвитку фінансово-економічних основ місцевого самоврядування й шляхи їх вирішення; обґрунтовано доцільність та своєчасність створення муніципальних казначейств, які б відповідали за виконання місцевих бюджетів і зробили бюджетний контроль більш ефективним.

Ключові слова: бюджетне право, бюджетна діяльність, суб'єкти бюджетного права, бюджетні правовідносини, грошові фонди, фінансові ресурси, бюджетна система.

I. Вступ

Аналіз бюджетної діяльності органів місцевого самоврядування в Україні дає змогу стверджувати про тенденцію недостатнього розвитку фінансово-бюджетних складових місцевого самоврядування, що намітилася в сформованій нормативно-правовій базі України. У період програмування інтенсивного розвитку соціально-економічних перетворень в Україні значення формування відлагодженої моделі місцевого самоврядування, у тому числі через правове регулювання фінансових інститутів, особливо важливе, тим більше, що від створення ефективного місцевого бюджетного механізму безпосередньо залежить добробут суспільства.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити актуальні питання вдосконалення бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування.

III. Результати

Проблеми бюджетних правовідносин і систему суб'єктів бюджетного права досліджували такі провідні фахівці та науковці, як: Л.К. Воронова, О.Ю. Грачова, Л.М. Касьяненко, М.П. Кучерявенко, Т.А. Латковська, А.О. Монаєнко, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришва, Л.А. Савченко, О.В. Солдатенко, Р.О. Халфіна, В.Д. Чернадчук, Н.Я. Якимчук та ін.

На наш погляд, основні критерії успішного розвитку самоврядної влади такі:

- прозорість діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, завдяки чому населення здатне оперативно реагувати на їх дії;
- доступність влади населенню, оскільки увесь спектр її послуг здійснюється на місці;
- оперативність і своєчасність вирішення проблем конкретного населеного пункту;
- реальність вирішення питань місцевого значення формами безпосереднього волевиявлення (місцевими референдума-

ми тощо), що дає змогу оперативно враховувати думку населення при здійсненні муніципально-владного функціонування;

- прозорість місцевого бюджету: жителі адміністративно-територіальної одиниці бачать наочні витрачання своїх фінансових ресурсів.

Водночас слід підкреслити, що так повільно прогресуюче становлення місцевого самоврядування зумовлено в тому числі недоліками правового механізму всієї бюджетної діяльності органів місцевого самоврядування, які затягують процес розвитку муніципальної сфери діяльності.

Варто зазначити, що проблеми дієвого розвитку бюджетної діяльності органів місцевого самоврядування не розв'язати вузькопрофільними заходами, тим більше, що соціальне навантаження питань місцевого значення зазвичай виходить за межі однієї адміністративно-територіальної одиниці. Загальнодержавна структура політичного, соціально-економічного й правового рівнів розвитку лежить в основі тих актуальних питань місцевого бюджетного регулювання, які до теперішнього часу назріли в Україні.

Найбільш важливою є проблема бюджетного розвитку місцевого самоврядування у сфері реалізації бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування та органів їх управління.

Питання розвитку повноважень органів місцевого самоврядування в бюджетно-фінансовій сфері діяльності нам видається можливим поділити на дві групи: питання, що стосуються власне бюджетного функціонування самоврядної влади, і питання розвитку міжбюджетних відносин з бюджетами інших рівнів.

Аналізуючи перший напрям недоліків компетенції місцевого бюджетного регулювання, хотілося б вказати на необхідність у чіткому правовому регулюванні питань розподілу компетенції між органами місцевого

самоврядування. Чинне законодавство України досить розпливчасто визначає можливість виконання будь-яких функцій бюджетної діяльності представницьким органом місцевої влади, а предмет відання виконавчого органу взагалі не встановлює чітко. При цьому деталізація компетенції цих структур визначається статутами органів місцевого самоврядування. У результаті подібного державного підходу, на наш погляд, порушується дуже важливий принцип єдності правового регулювання, у тому числі бюджетної діяльності органів місцевого самоврядування при здійсненні місцевого самоврядування, оскільки одні адміністративно-територіальні одиниці закріплюють ширше коло питань за представницькими органами влади, інші – за місцевими адміністраціями. При цьому кожен орган місцевого самоврядування вважає себе більш компетентним у питаннях бюджетно-фінансового регулювання, ніж інші. Унаслідок цього можливе виникнення деякого протиріччя двох гілок влади, яке неминуче позначиться на населенні адміністративно-територіальної одиниці. Тому потрібне абсолютно чітке визначення бюджетної компетенції кожного органу місцевого самоврядування на загальнодержавному рівні, а деталізувати здійснення встановлених законодавством України функціональних повноважень можна через статuti.

В основі успішного вирішення кожної соціальної проблеми місцевого самоврядування лежать три основні чинники [1, с. 7]:

- ефективна концепція соціально-економічного розвитку, що визначає місце кожної проблеми в загальному комплексі проблем місцевої громади, її пріоритет, програму її вирішення і її зв'язок зі стратегічними інтересами розвитку суспільства й кожного її члена;
- економічні ресурси, необхідні для практичної реалізації вирішення будь-якої з проблем;
- кваліфіковані кадри, здатні розпочати й довести до кінця досягнення поставлених соціально-економічних цілей.

За кожним із цих чинників стоїть цілий комплекс надзвичайно складних заходів, які реалізуються через встановлені повноваження органів місцевого самоврядування. У зв'язку із цим хотілося б виділити проблему недостатньої взаємодії економістів і суб'єктів правотворчості при здійсненні місцевого бюджетного регулювання. Хотілося б лише підкреслити, що вузькоправового регулювання бюджетного процесу недостатньо для вирішення соціальних завдань органів місцевого самоврядування. Це регулювання має бути й економічно виправданим. Тому компетентні особи спочатку повинні виробити економічно обґрунтовану та результативну стратегію вирішення питань

місцевого значення, а потім місцеві ради мають здійснювати практичне її втілення за допомогою легалізації у вигляді певних правових норм.

У зв'язку із цим стає очевидною актуальність проблеми дієвого використання повноважень місцевих органів влади під час формування та розвитку фінансово-економічних основ місцевого самоврядування. Варто зазначити, що більшість органів місцевого самоврядування функціонують в умовах постійного дефіциту власних фінансових ресурсів, які не покривають і половини потреб місцевої громади. Тому дуже важливу роль в організації ефективного механізму місцевого самоврядування відіграє держава. Конституційні гарантії місцевого самоврядування зумовлені, зокрема, самодостатністю місцевих грошових ресурсів. Держава не повинна функціонально формувати фінансову основу територій, вона має забезпечити умови для їх оптимального розвитку. Тільки таким чином можна побудувати дієвий механізм бюджетно-правової взаємодії двох форм влади.

Проте економічна база більшості органів місцевого самоврядування така, що її більше ніж недостатньо для вирішення насущних проблем. Тому кошти, яких бракує, надходять з Державного бюджету у вигляді дотацій, субвенцій тощо. На думку деяких авторів, подібна практика бюджетного регулювання "породжує утриманство: голови цих органів місцевого самоврядування розуміють, що можна нічого не робити, все одно органи державної влади допоможуть. Не здійснюючи соціально-економічного розвитку своїх територій, вони практично займаються самоїдством [2, с. 29]. З одного боку, ця точка зору не цілком безпідставна, але водночас не можна забувати про межі можливостей органів місцевого самоврядування.

Практика забезпечення необхідного фінансового рівня місцевого самоврядування така, що території, на яких розміщені підприємства різних галузей, які створюють велику додаткову вартість, мають маленькі нормативи відрахувань від регуляторних доходів, а там, де промислові підприємства перебувають у стані стагнації, нормативи податкових відрахувань досить високі. Тому надзвичайно важливо найближчим часом деталізувати бюджетне законодавство так, щоб воно, з одного боку, забезпечувало необхідний рівень фінансових можливостей органів місцевого самоврядування, а з іншого – стимулювало місцеві ради самим розвивати соціально-економічну базу своєї території [3, с. 132]. У цьому аспекті нам видається дуже дієвим функціонування об'єднань органів місцевого самоврядування, яке реалізується в здійсненні взаємодопомоги, спільному виробленні економічних програм

розвитку з урахуванням специфіки фінансово-бюджетного потенціалу своїх територій тощо. Спільними зусиллями органи місцевого самоврядування декількох територій могли б результативніше вирішувати свої проблеми.

Істотною видається необхідність ефективного розвитку інституту муніципальних казначейств при здійсненні бюджетного процесу.

Необхідно внести зміни до чинного законодавства, відповідно до яких адміністративно-територіальні одиниці з метою обслуговування місцевого бюджету й управління коштами місцевого бюджету могли б створювати муніципальні казначейства відповідно до статуту адміністративно-територіальної одиниці. Між тим в умовах постійної нестачі фінансових ресурсів більшість територій місцевого самоврядування не йдуть шляхом формування додаткової структури самоврядної влади, яка проводила б касове виконання місцевих бюджетів. Новий орган місцевого самоврядування вимагає зайвих фінансових видатків, тому вони намагаються в цій сфері бюджетної діяльності на договірній основі передати повноваження органам Державної казначейської служби України.

Недолік подібної схеми взаємодії полягає в тому, що зі структурної системи місцевої влади випадає орган додаткового контролю за виконанням місцевого бюджету. Крім того, можна поставити під сумнів юридичну значущість самого договору про касове виконання місцевих бюджетів, що укладається між місцевими радами й Державною казначейською службою. Не можна наділяти органи Державної казначейської служби України функціями контролю за виконанням місцевого бюджету, оскільки це предмет виняткового відання органів місцевого самоврядування; не можна визначити підзвітність органів Державної казначейської служби в здійсненні місцевого фінансування хоч би представницьким структурам самоврядної влади, оскільки це державний орган тощо.

Подібний вакуум у правовому регулюванні виконання місцевого бюджету істотно заповнювали б муніципальні казначейські служби. У цьому разі представницький орган влади місцевого самоврядування створює муніципальне казначейство, регламентуючи за аналогією із чинним законодавством України правову компетенцію останнього як у сфері місцевого бюджетного фінансування, так і у сфері здійснення бюджетного контролю. При цьому муніципальне казначейство, будучи незалежним (у межах своїх повноважень) органом місцевого самоврядування, має бути підзвітне не виконавчому органу місцевого самоврядування, як це відбувається з аналогічним органом на державному рівні, а депутатам місцевої ради.

Отже, могла б реалізуватися така схема бюджетних взаємодій:

- виконавчий орган вносить на розгляд представницького органу проект місцевого бюджету;
- представницький орган затверджує місцевий бюджет; бюджет надходить для виконання в муніципальне казначейство;
- казначейство здійснює фінансування бюджетних видатків, керуючись виключно прийнятим бюджетом; у випадку, якщо у виконавчого органу виникає необхідність зробити інші видатки або збільшити (зменшити) фінансування за якою-небудь статтею бюджетних видатків, він звертається до представницького органу з пропозицією про коригування бюджету (при цьому, безумовно, виконком місцевої ради повинен мати деякий резервний фонд і обумовлені повноваження щодо зміни призначень використання бюджетних коштів для оперативного реагування на зміну ситуації в цій адміністративно-територіальній одиниці); після закінчення фінансового року казначейство подає звіт у представницький орган про фінансування видатків, а виконавчий орган звітує про використання коштів місцевого бюджету, передбачених бюджетом і отриманих на певну мету від казначейства (з бюджету).

У запропонованій схемі на всіх стадіях місцевого бюджетного процесу здійснюється подвійний контроль, оскільки в ньому беруть участь три суб'єкти бюджетного процесу: представницький орган, виконавчий орган місцевої ради й муніципальне казначейство (фінансовий орган), при цьому два з них завжди стежать за виконанням бюджетного законодавства третім суб'єктом. Так, виконком стежить за тим, щоб фінансування здійснювалося казначейством у повному обсязі. Після закінчення фінансового року обидві структури звітують перед депутатами відповідної місцевої ради. Точно так, як і муніципальне казначейство, виконавчий орган контролює в частині дотримання останнім бюджетних і бухгалтерських правоустановок одночасно з представницькою структурою місцевої влади.

Розглядаючи коло актуальних питань бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері міжбюджетних відносин, хотілося б виділити головне з них – компенсація органам місцевого самоврядування видатків у зв'язку з виконанням ними делегованих державних повноважень. Чинне законодавство України наділяє органи місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями, що на багатьох територіях здійснюється без належного фінансового супроводу.

У результаті, навіть якщо органи місцевого самоврядування відволікають власні

фінансові ресурси на вирішення загальнодержавних питань, реалізація усіх повноважень з питань місцевого й окремо державного значення виявляється можливою тільки для великих органів місцевого самоврядування, що мають як необхідний організаційно-правовий і кадровий потенціал, так і достатню фінансово-економічну базу. Місцеві органи інших територій не мають ніяких реальних правових важелів вирішення цієї проблеми [4, с. 122].

Тому видається доцільним або скоротити коло делегованих державних повноважень у відання місцевого самоврядування, або на загальнодержавному рівні розробити чіткий механізм бюджетної взаємодії й визначити повноваження органів місцевого самоврядування в разі порушення фінансування делегованих повноважень з вищестоящих бюджетів. Наприклад, можна закріпити право органів місцевого самоврядування в певних випадках відмовлятися від прийняття державних функцій.

IV. Висновки

Резюмуючи розгляд проблем повноважень органів місцевого самоврядування в бюджетній сфері, хотілося б зазначити, що актуальних питань дієвості місцевої бюджетної системи, у тому числі стосовно повноважень владних структур, на жаль, дуже багато. І з часом їх стає ще більше, оскільки зміни умов розвитку місцевого самовряду-

вання випереджають здійснення заходів. Тому дуже важливо саме зараз ефективно розробити правовий інститут бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування, щоб реалізація концепції розвитку місцевого самоврядування здійснювали і держава, і сама місцева громада.

Список використаної літератури

1. Баймуратов М. Публічна самоврядна (муниципальна) влада в Україні: методологічний підхід до визначення основних ознак / М. Баймуратов // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 5–11.
2. Монаєнко А.О. Проблеми застосування бюджетного законодавства України / А.О. Монаєнко // Наукові праці Національного університету “Одеська юридична академія” / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) [та ін.]; відп. за вип. В.М. Дрьомін. – Одеса : Юрид. літ., 2012. – Т. XI. – Ч. 2. – С. 27–36.
3. Шухнін А.С. Фінансова діяльність органів місцевого самоврядування та державної влади: розмежування їх публічних інтересів / А.С. Шухнін // Право та державне управління. – 2012. – № 2. – С. 130–136.
4. Якимчук Н.Я. Розпорядники бюджетних коштів: система та правовий статус : монографія / Н.Я. Якимчук. – Чернівці : Вид-во Чернівець. нац. ун-ту, 2009. – 647 с.

Стаття надійшла до редакції 16.05.2014

Наголюк Е.Е. Актуальные вопросы совершенствования бюджетных полномочий органов местного самоуправления в Украине

В статье исследуются проблемы действенного использования полномочий местных органов власти при формировании и развитии финансово-экономических основ местного самоуправления и пути их решения; обосновываются целесообразность и своевременность создания муниципальных казначейств, которые бы отвечали за выполнение местных бюджетов и сделали бюджетный контроль эффективнее.

Ключевые слова: бюджетное право, бюджетная деятельность, субъекты бюджетного права, бюджетные правоотношения, денежные фонды, финансовые ресурсы, бюджетная система.

Nagolyuk O. Recent issues of improving the budgetary powers of local self-government in Ukraine

The author considers in the article the problems of the effective use of plenary powers of local authorities at forming and development of financial economic bases of local self-government and ways of their decision, grounds expediency and timeliness of creation of municipal treasuries that would be responsible for implementation of local budgets and would do budgetary control more effective

In this connection actuality of problem of the effective use of plenary powers of local authorities becomes obvious at forming and development of financial economic bases of local self-government. It costs to mark that most organs of local self-government function in the conditions of permanent deficit of own financial resources that does not cover the half of necessities of local community. Therefore a very important role in organization of effective mechanism of local self-government is played by the state. The constitutional guarantees of local self-government are stipulated including all-sufficiency of local money resources. The state must not functionally form financial basis of territories, she must provide terms for their optimal development. Only it is thus possible to build the effective mechanism of budgetary-legal co-operation of two forms of power.

The substantial is see the necessity of more effective development of institute of municipal treasuries during realization of budgetary process.

It is necessary to make alteration, in accordance with that administrative-territorial units with the aim of maintenance of local budget and management of local budget money municipal treasuries would create in accordance with the charter of administrative-territorial unit to the current legislation. Between that in the conditions of permanent lack of financial resources most territories of local self-government do not go on the way of forming of additional structure of self government power, that would conduct cash implementation of local budgets. The new organ of local self-government requires superfluous financial charges, that is why they give advantage to this sphere of budgetary activity on contractual basis to pass to the organs of Government treasury service of Ukraine.

Key words: *budgetary law, budgetary activity, budgetary legal subjects, budgetary legal relationships, money funds, financial resources, budgetary system.*