



с. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/16954.

3. Райзберг Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева ; [2-е изд., испр.]. – М. : Инфра-М, 1999 – 479 с.

4. Фаткуллин Ф.И. Проблемы теории государства и права : курс лекций / Ф.И. Фаткуллин. – Казань : Изд-во Казанского университета, 1987. – 336 с.

5. Лапаева В.В. Эффективность закона и методы ее изучения / В.В. Лапаева // Эффективность закона (методология и конкретные следования). – М., 1997. – С. 28–44.

6. Мадер Л. Оценка законодательства – вклад в повышение качества законов // Материалы Международного семинара «Оценка законов и эффективности их принятия» (Рязань, 16-17 декабря 2002 г.). – М. : Изд-во Гос. Думы Рос. Фед., 2003. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/#7>.

7. Общая и прикладная политология : учеб. пособ. / [Б.И. Краснов, Э.М. Андреев, М.Г. Анохин и др.] ; под общ. ред. В.И. Жукова, Б.И. Краснова. – М. : МГСУ ; Изд-во «Союз», 1997. – 992 с.

8. Сорокин В.В. Право и время: правовая система и переходное время / В.В. Сорокин // Известия вузов. Правоведение. – 2002. – № 1. – С. 180–195.

9. Ткачук В. Політичне прогнозування в умовах модернізації політичної системи України / В. Ткачук // Вісник Львівського університету. Серія «Міжнародні відносини». – 2011. – Вип. 5. – С. 44–47.

10. Горохов Д.Б. Правовой мониторинг: концепция, направления институционализации, состояние законодательства и перспективы / Д.Б. Горохов // Законодательство и экономика. – 2009. – № 7. – С. 38–58. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=СЛ;n=37871>.

11. Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: проблемы теории и практики : автореф. дис. на соисп. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и истории права и государства; история правовых учений» / Я.Е. Наконечный. – Владимир, 2008. – 25 с. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.lawlibrary.ru/izdanie2071657.html>.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАСХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Елена БОЙКО-СЛОБОЖАН,

соискатель кафедры управления, административного права и процесса и административной деятельности Национального университета государственной налоговой службы Украины

Summary

This article is devoted to the characterization of one of the structural elements of the cost of local budgets – to the local budget expenditures and to the identifying of problematic issues existing in the legal regulation of this legal category. Nowadays, in fact there is no legal regulation of local budget expenditures in legal literature and therefore in the process of analyzing of norms of the Budget Code of Ukraine a number of topical issues arise, for which scientists should give answers. The issues of the budget system reforms, which remain in the list of the most important at the present stage of development of Ukraine are touched in this article as they are noted in almost all normative regulations.

Key words: costs, expenditures, budget funds, local budgets.

Аннотация

Статья посвящена характеристике одного из структурных элементов затрат местных бюджетов – расходов местных бюджетов, а также выявлению проблемных вопросов, существующих в правовом регулировании данной правовой категории. На сегодняшний день в правовой литературе фактически отсутствует правовая регламентация расходов местных бюджетов, поэтому во время анализа норм Бюджетного кодекса Украины возникает целый ряд актуальных вопросов, на которые ответы должны дать ученые. В статье затронуты вопросы реформирования бюджетной системы, которые на современном этапе развития Украины остаются в перечне важнейших, так как о них говорится почти во всех нормативных документах.

Ключевые слова: затраты, расходы, бюджетные средства, местные бюджеты.

Постановка проблемы. В современной юридической науке вопрос принципов правового регулирования является достаточно сложной правовой категорией. В условиях интенсивных социальных, экономических, финансовых, правовых и политических преобразований достаточно сложно выделить определяющие положения, которые стали бы основополагающими для решения проблем в той или иной сфере, создали определенное правовое единство и получили свое выражение в виде всеобщих основ юридической системы. По нашему мнению, принципы правового регулирования расходов местных бюджетов следует рассматривать как исходные идеи и руководящие положения, которые в совокупности определяют исходные позиции для правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере расходов местных бюджетов.

Цель и задачи исследования. Необходимость освещения основных принципов правового регулирования

расходов местных бюджетов объясняется тем, что несмотря на актуальность, этот вопрос до сих пор в науке финансового права фактически не поднимался. Подробное его изучение будет способствовать дальнейшему развитию общеправовых теоретических наук, уменьшению пробелов в действующем финансовом законодательстве и наполнению последнего соответствующим содержанием.

Изложение основного материала.

Расходами бюджета, согласно Бюджетному кодексу Украины (далее – БК Украины), есть средства, направленные на осуществление программ и мероприятий, предусмотренных соответствующим бюджетом. К расходам бюджета не относятся погашение долга, предоставление кредитов из бюджета, размещение бюджетных средств на депозитах, приобретение ценных бумаг, возврат излишне уплаченных в бюджет сумм налогов и сборов (обязательных платежей) и иных доходов бюджета, проведение их бюджетного возмещения [1]. Значение этого срока



распространяется на расходы местных бюджетов.

Такую же сущность в расходы бюджета закладывают, например, выдающиеся украинские ученые А.П. Орлюк и А.А. Мухоморова-Стефанчук [2, с. 253; 3, с. 224].

В целом расходы государственного и местных бюджетов являются объективной экономической категорией, которая опосредует его доходы и завершает распределительные отношения. Они имеют двойственный характер. С одной стороны – это затраты государства, которые оно осуществляет на свое функционирование, а с другой – это доходы, за счет которых государственные учреждения, предприятия и организации образуют свои фонды, необходимые для их функционирования. Средства, выделяемые из бюджетов на нужды этих учреждений и организаций, государственное управление, оборону, социальные нужды, экономически обслуживают государство как надстройку над экономическим базисом. Государство, органы местного самоуправления и органы, которые поддерживают публичный финансовый интерес и разрешенные государством, на основании законодательства выделяют средства, размер которых устанавливает государственный, местные бюджеты и финансовые планы публичных внебюджетных (социальных) фондов.

Влияние на публичные расходы со стороны органов государственной власти, органов исполнительной власти общей компетенции, финансово-кредитной системы с помощью всех правовых средств осуществляется в течение всего расходного цикла, то есть от возникновения объективно обусловленной потребности в расходах конкретных средств на конкретные мероприятия и разрешения на их расходование некоторых сумм, определенных в утвержденных бюджетах и сметах, финансовых планах, до их полного удовлетворения [4, с. 343-344]. Такую характеристику расходов бюджета в общих чертах дает Л.К. Воронова. В контексте сказанного, если конкретно говорить о расходах местных бюджетов, то последние как важный структурный элемент местного бюджета являются незаменимым и основным источником осуществления полномочий органов местного самоуправления во всех отраслях социально-культурной сферы.

Своеобразную сущность в расходы бюджета закладывает Е.С. Дмитренко, которая понимает их как регламентированные финансово-правовыми нормами непосредственные, прямые, целевые, плановые расходы государства, органов местного самоуправления, обеспечивающих их бесперебойное функционирование и направляемых на осуществление программ и мероприятий, предусмотренных соответствующим бюджетом (за исключением средств на погашение основной суммы долга и возврат излишне уплаченных в бюджет сумм), и которые покрываются за счет бюджетных средств [5, с. 394]. И.И. Бабин расходы бюджета определяет как публичные и такие, что не создают и не погашают финансовые требования, непрерывные затраты государства, Автономной Республики Крым, территориальных общин в виде регламентированных нормами права экономических отношений по поводу распределения и использования централизованных фондов денежных средств в целях обеспечения задач и функций общественно-территориальных образований [6, с. 126].

М.П. Кучерявенко отмечает, что расходы Государственного бюджета систематизируют бюджетные назначения на конкретные цели, предусмотренные законом о Государственном бюджете на соответствующий год. Расходы Государственного бюджета на осуществление полномочий государства определяются путем установления бюджетных назначений главным распорядителем средств. Далее ученый отмечает, что расходы местных бюджетов, имея общие принципы регулирования, дифференцируются в зависимости от типа местного бюджета. При этом следует исходить из определенной корреспонденции норм БК Украины и норм Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» при регулировании подобных отношений.

Расходы местных бюджетов автор определяет как бюджетные назначения, установленные решением о местном бюджете на определенные цели [7, с. 101].

Так, согласно статье 82 БК Украины [1] расходы бюджетов делятся на такие виды:

1) расходы на обеспечение конституционного строя, государственной

целостности и суверенитета, независимого судопроизводства, а также другие предусмотренные БК Украины расходы, которые не могут быть переданы на исполнение Автономной Республике Крым и местному самоуправлению;

2) расходы, которые определяются функциями государства и могут быть переданы на исполнение Автономной Республике Крым и местному самоуправлению с целью обеспечения наиболее эффективного их исполнения на основе принципа субсидиарности;

3) расходы на реализацию прав и обязанностей Автономной Республики Крым и местного самоуправления, которые имеют местный характер и определены законами Украины.

Статья 86 БК Украины [1] определяет критерии разграничения видов расходов между местными бюджетами. Разграничение второго и третьего видов расходов, определенных выше, между местными бюджетами осуществляется на основе принципа субсидиарности с учетом критериев полноты предоставления гарантированных услуг и приближения их к непосредственному потребителю. В соответствии с этими критериями виды расходов делятся на следующие группы:

1) расходы на функционирование бюджетных учреждений и реализацию мероприятий, обеспечивающих необходимое первоочередное предоставление гарантированных услуг, и которые расположены ближе к потребителям;

2) расходы на функционирование бюджетных учреждений и реализацию мероприятий, обеспечивающих предоставление основных гарантированных услуг для всех граждан Украины;

3) расходы на функционирование бюджетных учреждений и реализацию мероприятий, которые обеспечивают гарантированные услуги для отдельных категорий граждан, или реализацию программ, потребность в которых существует во всех регионах Украины.

Расходы первой группы осуществляются из бюджетов сел, их объединений, поселков, городов; расходы второй группы – из бюджетов городов республиканского Автономной Республики Крым и городов областного значения, а также районных бюджетов; расходы третьей группы – из бюджета Автономной Республики Крым и областных бюджетов. Из бюджетов городов Киева



и Севастополя осуществляются расходы всех трех групп.

Итак, согласно БК Украины, из местных бюджетов осуществляется два вида расходов: те, которые направляются на осуществление полномочий, признаются функциями государства и передаются на исполнение Автономной Республике Крым и местному самоуправлению (их детализация дается в статьях 88, 89, 90 БК Украины, и называются такие расходы расходами, учитываемыми при определении межбюджетных трансфертов) и те, которые направляются на реализацию прав и обязанностей органов местного самоуправления, имеют местный характер (их детализация приводится в статье 91 БК Украины, и называются они расходами, которые не учитываются при определении межбюджетных трансфертов).

Однако одним из основных терминов, использованных в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине», является термин «делегированные полномочия», который определяется как полномочия органов исполнительной власти, предоставленные органам местного самоуправления законом, а также полномочия органов местного самоуправления, которые передаются соответствующим местным государственным администрациям по решению районных, областных советов [8].

На практике считается, что делегированные полномочия органов исполнительной власти государства органам местного самоуправления осуществляются за счет расходов, которые учитываются при определении межбюджетных трансфертов (статьи 88, 89, 90 БК Украины), собственные полномочия – за счет расходов, которые не учитываются при определении межбюджетных трансфертов (статья 91 БК Украины). Однако в законодательном поле здесь есть ряд несуразностей, которые необходимо устранить.

В соответствии со статьей 64 упомянутого выше Закона, расходы местного бюджета формируются в соответствии с разграничением расходов между бюджетами, определенным БК Украины, для выполнения полномочий органов местного самоуправления.

Непонятным является то, о какой разграничении расходов идет речь: о критериях разграничения видов расходов, определенных пунктами 2 и 3

части 1 статьи 82 БК Украины или о разграничении расходов между бюджетами, в том числе местными, предусмотренном главой 14 БК Украины (статьи 88, 89, 90, 91 БК Украины) [1].

Если Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» определяет такое понятие как делегированные полномочия, которые осуществляются за счет расходов местных бюджетов (как указано выше, существует конкретное разграничение), в свою очередь БК Украины предусматривает расходы, которые определяются функциями государства и могут быть переданы на выполнение местному самоуправлению, и эти расходы по своей внутренней природе имеют одинаковое назначение, то возникает логический вопрос, почему по этому поводу в БК Украины не записана конкретная норма (например, расходы на реализацию определенных законами Украины полномочий, делегированных органами исполнительной власти и местного самоуправления).

Этот принципиальный вопрос требует решения. Часто в средствах массовой информации, особенно при составлении проекта государственного бюджета на соответствующий год, появляется информация о недостаточности в местных бюджетах расходов на выполнение органами местного самоуправления именно делегированных полномочий. Следует отметить, что согласно пояснительной записке к законопроекту «О Государственном бюджете Украины на 2012 год», объем расходов, учитываемых при определении объема межбюджетных трансфертов, определен в сумме 116,1 млрд грн, что на 19,5 млрд грн (20,1%) больше по сравнению с расчетными показателями расходов 2011 года [9]. В нашей интерпретации это означает, что именно такой расчетный объем расходов в целом числится в местных бюджетах для выполнения делегированных полномочий, а это 65,6% от общего объема всех бюджетных средств местных бюджетов (утвержденные такого рода показатели расходов местных бюджетов значительно больше и составляют не менее 123 млрд грн). Судя из постоянных нареканий со стороны органов местной власти относительно недостаточности бюджетных средств на выполнение переданных им для выполнения функций,

эту проблему в определенной степени можно решить, зафиксировав предложенную норму в БК Украины. Однако нужно понимать, что в таком случае объем расходов местных бюджетов на эти цели значительно увеличится, и если не увеличить базу источников (объемы соответствующих доходов (статьи 64, 65, 66 БК Украины)), этот вопрос в законодательном поле останется открытым.

Другой вопрос, который требует правового регулирования, – это вопрос расходов на осуществление органами местного самоуправления собственных полномочий. Опять-таки, статья 91 БК Украины предусматривает расходы местных бюджетов, которые не учитываются при определении объема межбюджетных трансфертов. По нашему мнению, название этой статьи нужно изложить в следующей редакции: «Расходы, связанные с выполнением органами местного самоуправления собственных полномочий».

Проблематичным остается вопрос определения расходов, учитываемых при определении межбюджетных трансфертов.

Например, такие расходы на 2010–2011 годы формировались исходя из законодательно установленных норм и программных положений относительно бюджетной политики на эти годы: БК Украины в редакции 2001 года с изменениями и в редакции 2010 года [10; 1], постановления Кабинета Министров Украины от 25 февраля 2009 года № 151 «Об одобрении декларации целей и заданий бюджета на 2010 год (Бюджетной декларации)» [11], постановления Верховной Рады Украины от 4 июня 2010 года № 2318 «Об Основных направлениях бюджетной политики на 2011 год» [12], постановления Кабинета Министров Украины от 19 апреля 2010 года № 315 «Об одобрении декларации целей и заданий бюджета на 2011 год (Бюджетной декларации)» [13] и т. д.

Общий объем вышеупомянутых бюджетных средств формировался в пределах финансовых возможностей бюджетной системы в целом с обязательным соблюдением принципов сбалансированности, обоснованности и субсидиарности и распределялся между местными бюджетами на основании финансовых нормативов бюджетной



обеспеченности, скорректированных коэффициентами, учитывая различия в стоимости предоставления гарантированных услуг в зависимости от социально-экономических, демографических, климатических, экологических и других особенностей (со времени их определения) административно-территориальных единиц (постановления Кабинета Министров Украины от 5 сентября 2001 года № 1195 «Об утверждении Формулы распределения объема межбюджетных трансфертов (дотаций выравнивания и средств, которые передаются в государственный бюджет) между государственным бюджетом и местными бюджетами» (с изменениями) [14] и от 8 декабря 2010 года № 1149 «Некоторые вопросы распределения объема межбюджетных трансфертов» [15]).

Считаем, что тенденция формирования расходов местных бюджетов, которые учитываются при определении объема межбюджетных трансфертов, в пределах финансовых возможностей бюджетной системы является неправильной, поскольку приводит к определенному ограничению финансовых ресурсов местных бюджетов – это с одной стороны. С другой – понимаем, что при формировании расчетных показателей местных бюджетов должны быть соблюдены основные принципы бюджетной системы государства, в том числе и принцип сбалансированности.

При таких обстоятельствах необходимо взвешенно определять приоритеты бюджетной деятельности государства, вводить постепенную децентрализацию бюджетных средств, расходы местных бюджетов в сфере образования, социальной помощи, здравоохранения, культуры и спорта осуществлять на объективных, ориентированных на потребителя условиях.

В новом БК Украины [1] значится норма о том, что общий объем финансовых ресурсов по каждому виду расходов, учитываемых при определении объема межбюджетных трансфертов, рассчитывается на основании государственных социальных стандартов и нормативов, которые устанавливаются законом и другими нормативно-правовыми актами. Что представляют собой в данном контексте государственные социальные стандарты и нормативы – не известно. Более того, в сегодняшних

финансовых условиях рассчитать их невозможно (в стадии реформирования находятся некоторые отрасли социально-культурной сферы, в частности здравоохранение, актуальна административная реформа).

Выводы. По нашему мнению, нынешнюю интерпретацию вышеуказанной статьи БК Украины нужно усовершенствовать и изложить в следующей редакции: «Общий объем бюджетных средств, направляемых на осуществление программ, связанных с выполнением определенных законодательством делегированных государственных и собственных полномочий Автономной республики Крым и местного самоуправления, распределяется между видами расходов в соответствии с приоритетами бюджетной политики государства».

Список использованной литературы:

1. Бюджетный кодекс Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.
2. Финансовое право. Академический курс : учебник / А.П. Орлюк. – М. : Интер, 2010. – 808 с.
3. Музыка-Стефанчук О.А. Финансовое право : учебное пособие. – 3-е изд., доп. и перераб. – К. : Атика, 2009. – 264 с.
4. Воронова Л.К. Финансовое право Украины : учебник. – К. : Прецедент ; Моя книга, 2006. – 448 с.
5. Дмитренко Е.С. Финансовое право Украины. Особенная часть : учебное пособие. – К. : Алерта ; КНТ, 2007. – 613 с.
6. Бюджетное право Украины : учебное пособие / И.И. Бабин. – Черновцы : Черновицкий нац. ун-т, 2010. – 296 с.
7. Финансовое право : учебное пособие / под ред. М.П. Кучерявенко. – Х. : Право, 2010. – 288 с.
8. О местном самоуправлении в Украине : Закон Украины от 21 мая 1997 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
9. Пояснительная записка к проекту закона о Государственном бюджете Украины на 2012 год // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rada.gov.ua>.
10. Бюджетный кодекс Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2001. – № 37-38. – Ст. 189.

11. Об одобрении Декларации целей и заданий бюджета на 2010 год (Бюджетной декларации) : постановление Кабинета Министров Украины от 25 февраля 2009 г. № 151 // Официальный вестник Украины. – 2009. – № 15. – Ст. 477.

12. Об Основных направлениях бюджетной политики на 2011 год : постановление Верховной Рады Украины от 04.06.2010 г. № 2318 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rada.gov.ua>.

13. Об одобрении Декларации целей и заданий бюджета на 2011 год (Бюджетной декларации) : постановление Кабинета Министров Украины от 19.04.2010 г. № 315 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rada.gov.ua>.

14. Об утверждении Формулы распределения объема межбюджетных трансфертов (дотаций выравнивания и средств, которые передаются в государственный бюджет) между государственным бюджетом и местными бюджетами : постановление Кабинета Министров Украины от 5 сентября 2001 г. № 1195 // Официальный вестник Украины. – 2001. – № 38. – Ст. 1729.

15. Некоторые вопросы распределения объема межбюджетных трансфертов : постановление Кабинета Министров Украины от 8 декабря 2010 г. № 1149 // Официальный вестник Украины. – 2010. – № 97. – Ст. 3441.