

7. Административное право Украины: учебник / [В.Б. Аверьянов, Е.В. Додин, И.Н. Пахомов и др]; под общей ред. С.В. Кивалова. – Х.: Одиссей, 2005 – 880 с.
8. Екологічне право України в запитаннях та відповідях: навчальний посібник / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, Г.В. Анісімова, А.К. Соколова. – Х.: ТОВ «Одиссей», 2008. – 480 с.
9. Екологічне право України. Академічний курс: підручник / [Ю.С. Шемшученко, М.В. Краснова, Н.Р. Малишева, І.Г. Балюк та ін.]; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – [2-е вид.]. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 720 с.
10. Комарницький В.М. Правове забезпечення функцій державного управління у сфері природокористування [Електронний ресурс] / В.М. Комарницький // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка. – 2010. – №1. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Vlduvs/2010.../10\\_1\\_4\\_1.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vlduvs/2010.../10_1_4_1.pdf)
11. Завгородня В.М. Система та класифікація функцій державного управління у сфері природокористування і охорони довкілля [Електронний ресурс] / В.М. Завгородня // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – № 1 (4). – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Pvuabs/2011.../04\\_05\\_01.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Pvuabs/2011.../04_05_01.pdf)

УДК 342.553: [336.14: 352]

## **БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ: ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ**

Пирожкова Ю.В., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет*

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не реалізує головне призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, надання якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади. Формування, затвердження та виконання якісних місцевих бюджетів, що здатні ефективно використати фінансові ресурси певної адміністративно-територіальної одиниці, безпосередньо залежить від бюджетної політики. У статті охарактеризовані основні елементи вироблення та пропозиції щодо правового закріплення засад бюджетної політики місцевої влади, що забезпечить, у свою чергу, ефективне формування та використання місцевих бюджетів.

*Ключові слова:* *міське самоврядування, місцевий бюджет, бюджетна політика, основні засади бюджетної політики органу місцевої влади.*

Пирожкова Ю.В. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ: ПЕРСПЕКТИВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ / Запорожский национальный университет, Украина

Система местного самоуправления в Украине на современном этапе развития не соответствует потребностям общества. Функционирование местного самоуправления не реализует главного назначения – создание и поддержание комфортной для проживания среды, предоставления качественных и доступных публичных услуг при условии стабильного развития дееспособной муниципальной громады. Формирование, принятие и выполнение качественных местных бюджетов, способных эффективно использовать финансовые ресурсы административно-территориальной единицы, непосредственно зависит от бюджетной политики. В статье охарактеризованы основные элементы разработки и предложения по правовому урегулированию основных элементов бюджетной политики органов местного самоуправления, что в свою очередь обеспечит эффективное формирование и использование местных бюджетов.

*Ключевые слова:* *местное самоуправление, местный бюджет, бюджетная политика, основные элементы бюджетной политики органа местного самоуправления.*

Pirozhkova Yu.V. FISCAL POLICY OF ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS CUSTOM LOCAL BUDGETS CONTROL: PROSPECTS OF LEGISLATIVE IMPROVEMENT / Zaporizhzhya national university, Ukraine

Modernization of local government in Ukraine today stands as one of the main elements of both political and important part of administrative reform. Studies have established that ineffective institutional organization of local government – one of the reasons it is impossible to improve the quality of public administration, promotes corruption negates any intention of the government to achieve a real improvement of people's lives. Ukraine currently faces a pressing need to implement a comprehensive reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine. Effective reform will facilitate the implementation of Ukraine's European integration and the development of cooperation with European institutions. One of the basic priorities of local government reform defined financial decentralization, the resources that match the powers of local governments at all levels. Thus, study budgetary powers of local authorities is necessary and timely.

The budget is the most important financial category, an integral part of state and local finance, is the ratio of social development goals and means of achieving them, and outlines the prospects of the main priorities of social and economic policy. The issue of permanent deficit of local finance, which in turn can not effectively solve social problems, and excessive centralization of financial resources and management solutions enhance the relevance of research issues of legal regulation as the budget process at the local level as a whole, and outline the main elements of the budget policy.

Given the basic principles of national fiscal policy may state that the new economic conditions dictate the need to review the strategy of local fiscal policy, key measures which should be the following:

1. Improving the efficiency of public spending as a priority task of fiscal policy at the local government level in the medium term. Key measures that will implement the above: improving legal mechanism medium-term budget forecasting. To achieve this it is appropriate to develop and bring to the budgetary funds of legal documents, which would contain the methodology of the medium-term forecasts as guidance letter that exists today, is no substitute for appropriate regulation as a document for temporary use, continued optimization process number of local budget programs, distribution of program budgeting in local budgets. According to the Ministry of Finance of Ukraine "Basic approaches to implementing targeted method of preparation and execution of local budgets" from 2014 program-target method should be extended to all local budgets, as legal and methodological support its introduction in 2013 must be completed;

2. Improving the efficiency and productivity of investment. For realization of this need: organize public procurement procedures which must be transparent and competitive, and participation in them – available to everyone; adopt a clear method for determining the priority development projects for which funding will be for the budget; legislate state guarantees only lending projects under investment issues that are of national importance, establish a regular monitoring of the implementation of major investment projects financed through the budget, a public presentation of its results.

3. Given the importance of effective fiscal policies of local governments, to support the position of Yu Hanushchak to develop special local regulation – Budget Council Regulation, which fix: main areas of fiscal policy for the next budget period must be determined by a separate decision of the local authority.

*Key words: local self-government, local budget, fiscal policy, basic elements of fiscal policy of organ of local self-government.*

Модернізація місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі виступає одним із головних елементів як політичної, так і важливою складовою адміністративно-територіальної реформи. Проведені дослідження дозволяють констатувати, що неефективна інституційна організація місцевого самоврядування – одна з причин неможливості покращення якості публічного управління, сприяє корупції, зводить нанівець будь-які наміри уряду досягти реального покращення життя громадян [1].

Сьогодні Україна стоїть перед нагальною потребою здійснення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. Ефективне проведення реформи сприятиме реалізації Україною політики європейської інтеграції та розвитку співробітництва з європейськими інституціями.

Утворення сучасної, демократичної та дієвої системи місцевого самоврядування потребує постійної політичної волі та стратегічного бачення. Національна стратегія децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні на 2010-2013 роки визначає основні напрями реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади на 2010-2013 роки. Вона має на меті визначити бачення реформи на середньотермінову перспективу з метою забезпечення ефективної системи місцевого самоврядування відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування [2]. Одним із базових пріоритетів реформування місцевого самоврядування визначено фінансову децентралізацію, забезпечення ресурсів, що відповідають повноваженням органів місцевого самоврядування всіх рівнів. Таким чином, дослідження бюджетних повноважень місцевої влади є актуальним та своєчасним.

Бюджет є найважливішою фінансовою категорією, невід'ємною частиною державних та місцевих фінансів, являє собою співвідношення цілей розвитку суспільства та засобів їх досягнення, окреслює перспективи та основні пріоритети соціально-економічної політики. Питання про постійний дефіцит місцевих фінансів, що у свою чергу не дозволяє ефективно розв'язувати соціальні проблеми, а також надмірна централізація фінансових ресурсів і управлінських рішень посилюють актуальність дослідження питання правового регулювання як бюджетного процесу на місцевому рівні в цілому, так і окреслення основних елементів бюджетної політики, яка як організаційно-фінансова категорія «... являє собою систему заходів і дій органів влади в сфері управління бюджетним процесом на основі розвитку бюджетних відносин у складі загальної економічної політики, спрямованої на реалізацію всіх функцій бюджету з метою досягнення певного на даному етапі економічного і соціального ефекту» [3, 12].

Бюджетна політика є складовою економічної політики держави та фінансової політики. Основа бюджетної політики – розроблення напрямів використання бюджету відповідно до засад соціально-економічного розвитку суспільства. У процесі такого розроблення держава визначає конкретні форми, методи і види організації бюджетних відносин. Практична реалізація бюджетної політики полягає в сукупності заходів довгострокового (стратегічного) та короткострокового (тактичного) характеру, які здійснює держава через бюджетну систему. Важливою умовою ефективності бюджетної політики є її законодавче й організаційно-правове забезпечення.

Проблеми, що стосуються бюджетної політики та місцевих бюджетів, висвітлюються в науковій економічній та юридичній літературі. Дане питання займає важливе місце в дослідженнях українських науковців: М. Азарова, С. Буковинського, Т. Бондарук, З. Варналія, О. Василика, Т. Вахненко, Ю.Ганущака, О. Дроздовської, Т. Єфименко, О. Кириленко, В. Кравченка, С. Лондаря, І. Луніної, В. Мельника, В. Опаріна, К. Павлюк, Ю. Пасічника, Д. Полозенка, Г. П'ятаченка, А. Соколовської, Л. Шаблістої та ін. Серед вагомих досліджень цих проблем можна назвати праці таких зарубіжних вчених, як Ш. Бланкарт, Р. Боклет, Р. Бірд, М. Вебер, Р. Масгрейв, П. Мюллер, М. Олсон, П. Самуельсон, Х. Ціммерман та ін.

Разом із тим на сучасному етапі недостатньо досліджено можливості реалізації бюджетної політики органів місцевого самоврядування відповідно до нових умов розвитку вітчизняної бюджетної системи, визначених Бюджетним кодексом України. Вдосконалення потребують правові, організаційні та функціональні аспекти реалізації бюджетної політики органів місцевого самоврядування.

Мета статті: охарактеризувати основні елементи вироблення та процедуру правового закріплення основних засад бюджетної політики місцевими органами влади, що забезпечить, у свою чергу, ефективне формування та використання фінансових ресурсів певної адміністративно-територіальної одиниці.

Бюджетна політика – це кінцева мета управління бюджетом на державному рівні. Необхідно підтримати позицію О. Головач, що зазначає: «...Система управління бюджетом в Україні – це система, що забезпечує цілеспрямований вплив органів управління бюджетом на бюджетну систему через функціонування бюджетного механізму з метою досягнення основних цілей бюджетної політики» [4].

Для характеристики основних засад бюджетної політики органів місцевого самоврядування необхідно розглянути теоретичний зміст категорії «бюджетна політика», яка не має однозначного визначення в правовій літературі і до того ж у Бюджетному кодексі України сутність цього терміна зовсім не визначено, хоча сам термін використовується.

Так, згідно з визначенням Н. Граціонові, "бюджетна політика – це сукупність рішень, що приймаються органами законодавчої (представницької) та виконавчої влади, пов'язаних із визначенням основних напрямків розвитку бюджетних відносин і виробленням конкретних шляхів їх використання в інтересах громадян, суспільства та держави" [5, 48].

На думку В. Кудряшова, бюджетна політика – це комплекс заходів, спрямованих на залучення, розподіл і використання коштів державного бюджету [6].

Ст.10 Господарського кодексу України від 16.01.2003 № 436-IV закріплює, що бюджетна політика, спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання

державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій в економіку, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу [7].

Стаття 33 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI визначає основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період. Дана норма закріплює порядок формування бюджетної політики, її затвердження, цілі і складові, що визначають бюджетний процес у цілому [8].

Отже, проведені дослідження дозволяють констатувати, що на сучасному етапі бюджетна політика потребує правового оформлення, адже при формуванні місцевих бюджетів фінансові органи та органи місцевого самоврядування розробляють і видають нормативні документи, які дають можливість встановити єдині правила формування і використання коштів бюджетного фонду. Від якості та повноти правового регулювання залежить успішність проведення бюджетної політики, тому внесення змін до статті 1 чинного Бюджетного кодексу України щодо визначення формулювання «бюджетна політика» є своєчасним та необхідним.

Для модернізації основних елементів бюджетної політики органів місцевого самоврядування на сучасному етапі соціально-економічного розвитку, доречним є розгляд класифікацій бюджетної політики, що у свою чергу дозволить розробляти та реалізовувати ефективні напрямки бюджетної політики для конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Так, Т. Ковальова та С. Барулін виділяють наступні типи бюджетної політики:

- 1) дохідний (мета – максимально можливе збільшення за допомогою будь-яких засобів доходів бюджету);
- 2) видатковий (мета – надавати суспільству максимум благ, послуг);
- 3) контрольно-регулюючий (мета – пошук засобів штучного втручання в економіку для підтримки рівноваги доходів та видатків);
- 4) комбінований (мета – створення необхідних і достатніх умов для розвитку ринкової економіки, збільшення кількості та підвищення якості послуг, що надаються державою (муніципалітетами), забезпечення органів влади всіх рівнів достатніми і стабільними власними доходами на основі зростання легальних обсягів виробництва, споживання і доходів суб'єктів, активізації інвестиційної діяльності та підвищення контрольно-регулюючої ефективності бюджетного механізму) [3, 94-97].

Залежно від стратегічного спрямування виділяють стримуючу бюджетну політику (мета – запобігання кризам перевиробництва окремих видів продукції, недопущення перенасичення інвестиціями окремих галузей економіки) та стимулюючу бюджетну політику [3, 97].

Основні напрямки та тип місцевої бюджетної політики, безумовно, залежать від Основних напрямків загальнодержавної бюджетної політики, що схвалюються Верховною Радою України щорічно, адже місцева бюджетна політика – це діяльність щодо управління місцевим бюджетом, спрямована на досягнення цілей державної бюджетної політики та специфічних цілей певної територіальної громади. Основні напрямки бюджетної політики на 2013 рік, схвалені Постановою Верховної Ради України від 22.05.2013 р., що ґрунтуються на положеннях Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», окреслюють взаємовідносини Державного бюджету та місцевих бюджетів в тому числі і при формуванні основних засад бюджетної політики [9-10].

Отже, зважаючи на Основні засади загальнодержавної бюджетної політики, можливо констатувати, що нові економічні умови диктують необхідність перегляду стратегії місцевої бюджетної політики, ключовими заходами якої повинні стати наступні:

1. Підвищення ефективності державних видатків як пріоритетне завдання бюджетної політики на рівні місцевих органів влади на середньострокову перспективу. Основні заходи, що дозволять реалізувати зазначене:
  - удосконалення правового механізму середньострокового бюджетного прогнозування. Для реалізації зазначеного доцільним є розроблення та доведення до розпорядників

бюджетних коштів нормативно-правових документів, які містили б методологію розробки середньострокових прогнозів, адже Інструктивний лист, який існує сьогодні, не може замінити відповідний нормативний акт, оскільки є документом для тимчасового використання;

- продовження процесу оптимізації кількості місцевих бюджетних програм;
  - поширення програмно-цільового методу бюджетування на місцеві бюджети. Відповідно до Наказу Міністерства фінансів України «Основні підходи до запровадження цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» з 2014 року програмно-цільовий метод має бути поширений на усі місцеві бюджети, тому правове та методичне забезпечення його впровадження у 2013 році має бути завершено.
2. Підвищення ефективності та продуктивності інвестицій. Для реалізації зазначеного необхідно:
- впорядкувати сферу державних закупівель, процедури яких повинні стати прозорими та конкурентними, а участь у них – доступною для всіх бажаючих;
  - затвердити чітку методику визначення пріоритетних проектів розвитку, фінансування яких буде здійснюватися за бюджетні кошти;
  - законодавчо закріпити надання державних гарантій виключно під кредитування проектів інвестиційного характеру, що мають загальнодержавне значення;
  - запровадити регулярний моніторинг стану реалізації найбільших інвестиційних проектів, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів, з публічною презентацією його результатів [11].
3. Зважаючи на значущість ефективної бюджетної політики органів місцевого самоврядування, необхідно підтримати позицію Ю.Ганущака щодо розроблення спеціального місцевого нормативного акта – Бюджетного регламенту ради, у якому закріпити: основні напрямки бюджетної політики на наступний бюджетний період, що повинно визначатися окремим рішенням органу місцевого самоврядування [12, 43]. До основних напрямків необхідно відносити питання, що повинні переглядатися місцевою радою щорічно: пріоритетні напрямки видатків, співвідношення між поточними видатками та видатками бюджету розвитку, об'єкти вкладення коштів бюджету розвитку, особливості міжбюджетних відносин з іншими бюджетами.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Ключ О.О. Теоретичні засади інституційної модернізації місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / О.О. Ключ. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvamu\\_upravl/2011\\_3/57.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2011_3/57.pdf)
2. Національна стратегія децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні на 2010-2013 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=2419>
3. Ковалева Т.М. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации: учеб. пособие / Т.М. Ковалева, С.В. Барулин. – М.: КНОРУС, 2005. – 152 с.
4. Головач О.В. Місце бюджетної політики в системі управління бюджетом на рівні місцевих органів влади в Україні [Електронний ресурс] / О.В. Головач. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-OCIALNA%5C06govovu.pdf>
5. Грацианова Н.П. Совершенствование механизмов формирования эффективной бюджетной политики региона / Н.П. Грацианова // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы: Материалы пятой ежегодной международной научно-практической конференции. – Петрозаводск: ПетрГУ, 2005. – Кн. 1. – 246 с.
6. Кудряшов В.П. Курс фінансів: навчальний посібник / В.П. Кудряшов. – К.: Знання, 2008. – 431 с.

7. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV // Голос України від 14.03.2003 р. – № 49 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
8. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Урядовий кур'єр від 17.08.2010 р. – № 151 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
9. Основні напрямки бюджетної політики на 2013 рік: Постанова Верховної Ради України від 22.05.2013 р. // Голос України від 29.05.2013 р. – № 97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
10. Програма економічних реформ на 2010-2014 р.р. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf)
11. Бюджетна політика в Україні в умовах ризиків сповільнення економічної динаміки: [аналітична доповідь] / за заг. ред. Л.А. Жаліла. – К.: НІСД, 2012. – 25 с.
12. Ганущак Ю.І. Місцеві бюджети / Ю.І. Ганущак. – К.: Легальний статус, 2011. – 48 с.

УДК 342.922

## **ПРОЯВИ ДЕФЕКТНОСТІ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СОЦІАЛЬНО-НОРМАТИВНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ**

Саєнко С.І., к.ю.н., доцент

*Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*

У статті вказується на відсутність у сучасній адміністративно-правовій науці системних уявлень про вимоги щодо якісного вираження норм адміністративного права; звертається увага на колізії норм адміністративного права, їх суперечність конституційним положенням, абстрактність формулювань, що вони містять, та інші правові явища.

*Ключові слова: соціальні регулятори, суспільні відносини, норми адміністративного права, колізії, абстрактні поняття.*

Sayenko S.I. ПРОЯВЛЕНИЯ ДЕФЕКТНОСТИ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В СОЦИАЛЬНО-НОРМАТИВНОЙ СИСТЕМЕ УКРАИНЫ / Луганский государственный университет внутренних дел имени Э.А. Дидоренко, Украина

В статье указывается на отсутствие в современной административно-правовой науке системных представлений о требованиях к качественному выражению норм административного права; обращается внимание на коллизии норм административного права, их противоречие конституционным положениям, абстрактность формулировок, которые они содержат, и другие правовые явления.

*Ключевые слова: социальные регуляторы, общественные отношения, нормы административного права, коллизии, абстрактные понятия.*

Sayenko S.I. DISPLAYS OF IMPERFECTNESS OF NORMS OF ADMINISTRATIVE LAW ARE IN THE SOCIAL-NORMATIVE SYSTEM OF UKRAINE / Luhansk state university of internal affairs named after E.O. Didorenko, Ukraine

In the article attention is accented on that the norms of administrative law must come forward the effective regulators of public relations. However last not always properly execute the indicated task, because contradictions, declarative orders, and also other legislative errors, are often revealed in them. All of it creates additional obstacles on the ways of realization of rights and freedoms of citizens, creations of stable law and order in society and state, levels a value last as effective social regulators.

An author sees reasons of imperfection of norms of administrative law in absence of the scientifically grounded system pictures of aggregate of properties which the indicated social regulators must possess. In the article attention applies also on the necessity of exposure and scientific analysis of the negative legal phenomena, which can arise up because of violation of requirements, produced to quality of expression of norms of administrative law. Among such phenomena an author selects the collisions of norms of administrative law and talks that they arise up in the cases when normative legal acts are accepted at different times or developed the organs of different levels, and also when made alteration or additions in a legislation on the similar article of adjusting.