

УДК 346.6

О. Р. ГАЙКА

**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
НАБРАННЯ ЧИННОСТІ РІШЕННЯМ ПРО МІСЦЕВИЙ БЮДЖЕТ**

*Розглянуто проблематику набрання чинності рішенням про місцеві бюджети. Досліджено особливості правового регулювання оприлюднення рішень про місцеві бюджети в системі законодавства України та регламентах місцевих рад. Запропоновано зміни до цих актів, у результаті яких правове регулювання оприлюднення рішень про місцеві бюджети буде повним на законодавчому рівні та уніфікованим на місцевих рівнях.*

**Ключові слова:** рішення про місцевий бюджет, місцева рада, набрання чинності, оприлюднення.

**Гайка О. Р. Проблемы правового регулирования вступления в силу действующего решения про местный бюджет**

*Рассмотрена проблематика вступления в силу решений про местные бюджеты. Исследованы особенности правового регулирования опубликования решений о местных бюджетах в системе законодательства Украины и регламентах местных советов. Предложено внесение изменений в эти акты, в результате которых правовое регулирование опубликования решений о местных бюджетах будет полным на законодательном уровне и унифицированным на местных уровнях.*

**Ключевые слова:** решение про местный бюджет, местный совет, вступление в силу, опубликование.

**Gayka O. R.**

*The article describes the problem of the enactment of the local budget acts. The features of the promulgation procedure of the local budget acts were investigated. Some amendments into the budget laws and rules were proposed.*

**Key words:** local budget act; local council; enactment; promulgation.

Місцевий бюджет є основним інструментом регулювання соціально-економічних відносин на місцевому рівні. Будучи засобом реалізації одночасно бюджетних та нормотворчих повноважень місцевих рад, рішення про місцевий бюджет є основним фінансовим документом, який у межах відповідної адміністра-

тивно-територіальної одиниці регулює протягом бюджетного періоду доходи місцевого бюджету, його фінансування, бюджетні призначення головним розпорядником коштів тощо. Оскільки таке регулювання починається з моменту набрання юридичної сили рішенням про місцевий бюджет, викликають науковий інтерес проблеми, пов'язані з процедурою вступу в дію цього акта.

Набрання чинності будь-яким нормативно-правовим актом починається із завершенням останньої стадії правотворчого процесу – його офіційного оприлюднення. Досліджуючи офіційне оприлюднення нормативно-правового акта як процесуальну стадію, слід враховувати те, що вчені, які розуміють правотворчий процес як виключно діяльність компетентного органу, виводять офіційне оприлюднення за рамки цього процесу<sup>1</sup>, водночас переважна більшість радянських<sup>2</sup> та сучасних вітчизняних і російських вчених<sup>3</sup>, думку яких ми поділяємо, визнають офіційне оприлюднення самостійною завершальною стадією правотворчого процесу. Заключною стадією правотворчого процесу є офіційне оприлюднення (опублікування) прийнятого нормативно-правового акта в особливих, передбачених законом друкованих виданнях (спеціальних періодичних друкованих виданнях, газетах тощо), а також його офіційне оприлюднення в іншій формі (по радіо, телебаченню, телеграфу, шляхом розсилання офіційних текстів до зацікавлених органів та організацій, вивішування на дошці офіційних документів тощо). У багатьох країнах встановлено правило, згідно з яким не опублікований в офіційному виданні правовий акт (крім актів, які містять державну або військову таємницю) не тягне правових наслідків і особа (орган) не несе юридичної відповідальності за порушення його приписів<sup>4</sup>. Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 15 Конституції Російської Федерації неопубліковані закони не застосовуються<sup>5</sup>. Подібна норма в Конституції України закріплена в такому приписі ст. 57: «Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права та обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними»<sup>6</sup>. Отже, будь-які нормативно-правові акти, які зачіпають права, свободи та обов'язки людини і громадянина, не можуть застосовуватись, якщо вони не доведені офіційно до загального відома.

Нормативно-правовий акт – це формальний документ, що не може існувати без офіційного тексту. Проте наявність одного оригіналу нормативно-правового акта не може забезпечити ефективне регулювання відповідної сфери суспільних відносин. Для цього потрібна серія дублікатів, які мали б офіційне значення. Офіційне оприлюднення прийнятого нормативно-правового акта забезпечує автентичності дублікатам цього акта<sup>7</sup>. Без опублікування нормативний акт не може набрати сили і правотворчий процес тим самим не має логічного завершення<sup>8</sup>.

Така умова обов'язкового оприлюднення стосується і нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, зокрема рішень про місцеві бюджети. Відповідно до п. 5 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень у дію. Специфіка предмета регулювання рішень про місцеві бюджети тільки посилює обов'язковість оприлюднення таких актів. Зумовлено це насамперед вимогою бюджетного законодавства оприлюднювати інформацію про бюджет. Так, відповідно до ст. 28 Бюджетного кодексу (далі – БК) України від 2010 р. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної

Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, в тому числі рішень про місцевий бюджет та квартальних звітів про їх виконання<sup>9</sup>. Проте, незважаючи на наявність нормативно-правового регулювання умов та порядку набрання чинності рішеннями про місцеві бюджети, ця стадія нормотворчого процесу прийняття рішень про місцеві бюджети містить ряд недоліків та прогалин як на законодавчому рівні, так і на практиці. До таких недоліків насамперед належать відсутність нормативно-правового регулювання форм оприлюднення рішень про місцеві бюджети та неопублікування рішень про місцеві бюджети на практиці.

У публічно-самоврядній практиці України використовуються різні способи доведення до відома населення муніципальних нормативно-правових актів, які можна об'єднати загальною назвою «офіційне оприлюднення нормативно-правових актів представницьких органів місцевого самоврядування». Одним із найпоширеніших способів офіційного оприлюднення нормативно-правових актів місцевої ради є його офіційне опублікування. Воно полягає у розміщенні повного і точного тексту прийнятого нормативно-правового акта з усіма його атрибутами та реквізитами у затвердженому регламентом або іншим рішенням представницького органу місцевого самоврядування друкованому виданні, випуск якого здійснюється від імені цього органу і яке має офіційний характер. Такий порядок оприлюднення характерний для нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних та районних рад, міських та районних у місті рад. Проте поряд із відносно успішним розвитком місцевого самоврядування в урбаністичних муніципально-територіальних одиницях, його розвиток у сільській місцевості зіштовхується зі значними труднощами. Одна з головних проблем полягає в тому, що переважна більшість муніципально-територіальних одиниць у сільській місцевості не є фінансово самодостатніми, що тягне відсутність власної інформаційної інфраструктури. Оскільки в межах багатьох сіл та селищ не видаються друковані засоби масової інформації, там і досі найбільш поширеною формою офіційного оприлюднення муніципальних нормативно-правових актів є вивішування їх текстів на дошці оголошень. Використання цієї форми офіційного оприлюднення нормативно-правових актів є, безперечно, архаїчним способом доведення до громадськості офіційних документів, що часто викликає суперечки (зокрема щодо фіксації часу оприлюднення), однак у багатьох випадках ця форма є єдиною з доступних. виправити це становище, на думку В.Р. Барського, можна виключно за умови створення фінансово самодостатніх муніципально-територіальних одиниць шляхом укрупнення існуючих. Це приведе до збільшення податкоспроможності територіальної громади, збільшення доходної частини місцевих бюджетів, що дасть можливість, зокрема, розвинути муніципальну інформаційну інфраструктуру<sup>10</sup>.

Офіційне оприлюднення нормативно-правових актів представницьких органів місцевого самоврядування завжди має юридичний характер і тому повинно проходити в передбачених законодавством про місцеве самоврядування і регламентами місцевих рад формах, і цим воно відрізняється від усіх інших способів доведення до відома населення нормативних приписів. Аналіз українського законодавства показує, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та БК України містять положення, згідно з якими для набрання чинності нормативно-правовим актом місцевої ради обов'язковим є офіційне оприлюднення акта,

проте форма такого оприлюднення чітко не вказується. На жаль, регламенти місцевих рад заповнюють цю прогалину тільки частково. Так, у регламентах міських рад міст обласного значення міститься чітка вказівка на форму оприлюднення, а також, що є велими важливим, вказується назва офіційного друкованого органу. Наприклад, згідно з п. 6 Регламенту Харківської міської ради «гласність засідань міської ради забезпечується шляхом їх трансляції по телебаченню і радіо, обов'язкової публікації рішень міської ради, в тому числі прийнятих на закритих засіданнях (при закритому розгляді окремих питань порядку денного) в офіційному друкованому органі Харківської міської ради газеті «Слобода» або в іншому друкованому засобі масової інформації, визначеному відповідним рішенням міської ради, та розміщення на офіційному сайті Харківської міської ради в мережі Інтернет»<sup>11</sup>; відповідно до ст. 52 Регламенту Чернівецької міської ради «рішення нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення (подання державною мовою в офіційному друкованому органі міської ради газеті «Чернівці», а в окремих випадках – через телебачення і радіо після їх прийняття і підписання), якщо радою не встановлено більш тривалий строк введення цих рішень в дію»<sup>12</sup> тощо. Серед регламентів обласних рад в одних регламентах питання про оприлюднення нормативно-правових рішень врегульовано детально – із зазначенням назви газети, в якій оприлюднюються нормативно-правові акти<sup>13</sup>, в інших вказується тільки обов'язок оприлюднення у «виданнях обласної ради»<sup>14</sup>, а в деяких взагалі регламент обмежується вказівкою оприлюднити нормативно-правовий акт<sup>15</sup>. На наш погляд, назва офіційного друкованого органу в регламентах відповідних місцевих рад є обов'язковою, оскільки це виокремить офіційний друкований орган серед інших. Так, наприклад, нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України оприлюднюються в офіційних друкованих виданнях, назва яких чітко вказана в Указі Президента України «Про порядок оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності»<sup>16</sup>. Вказаний Указ містить положення, що нормативно-правові акти, опубліковані в інших друкованих виданнях, мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування.

Ситуація з регулюванням питання про оприлюднення нормативно-правових актів у містах районного значення, селах та селищах ще гірша. Наприклад, згідно зі ст. 59 регламенту Моршинської міської ради (Львівської області) рішення загального характеру публікуються на офіційному веб-сайті Моршинської міської ради та доводяться до відома населення депутатами міської ради під час зустрічей з виборцями<sup>17</sup>. У такому разі регламент навіть не передбачає обов'язку офіційного опублікування рішення в міській газеті.

У регламентах багатьох місцевих рад передбачене оприлюднення нормативно-правових актів на відповідних сайтах Інтернет місцевих рад. Зумовлено це зростанням нових технологій та технологічних рішень, що набуло нині небаченого розмаху. Не є винятком сфера муніципального управління, в якій широко застосовуються різного роду електронні бази даних і комп'ютерні мережі. На сьогодні значна частина органів місцевого самоврядування мають офіційні Інтернет-сайти, на яких вони розміщують інформацію про свою діяльність. Наявність офіційних Інтернет-сайтів, а також зростаюча доступність, популярність і поширеність комп'ютерних мереж у сукупності є підставою для розгляду питання про визнання розміщення тексту прийнятого нормативно-правового акта, зокрема

рішення про місцевий бюджет, на офіційному Інтернет-сайті представницького органу місцевого самоврядування формою його офіційного оприлюднення. У регламентах деяких місцевих рад при врегулюванні питання щодо набрання чинності нормативно-правовими актами зазначається вказівка розміщувати текст нормативно-правового акта на офіційному сайті ради<sup>17</sup>. Юридичною підставою для такої норми є Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 р. № 851-IV, положення якого визначають поняття електронного документа та електронного підпису, засади та організацію електронного документообігу в Україні<sup>18</sup>.

Проте часто на практиці зустрічаються грубі порушення порядку офіційного оприлюднення нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, а саме – рішення про місцеві бюджети взагалі не публікуються. Враховуючи те, що офіційне оприлюднення нормативно-правового акта є обов'язковою умовою набуття ним чинності, виникають сумніви щодо чинності не оприлюднених відповідно до законодавства рішень про місцеві бюджети. Невиконання вимог ст. 28 БК України, яка містить положення про обов'язок оприлюднювати інформацію про бюджет, вважається згідно з п. 39 ст. 116 Бюджетного кодексу України порушенням бюджетного законодавства. Серед заходів впливу за порушення бюджетного законодавства до учасників бюджетного процесу, які порушили норми ст. 28 БК України (оприлюднення інформації про бюджет), застосовується такий захід впливу, як попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення такого порушення. Виявлені порушення бюджетного законодавства мають бути усунені в строк до 30 календарних днів<sup>19</sup>.

Головною причиною випадків неопублікування рішень про місцеві бюджети є, на наш погляд, відсутність у законодавстві України правового регулювання відповідальності посадових осіб, на яких покладається обов'язок офіційного оприлюднення нормативних актів, а також контроль за цим процесом. Додатково сприяє такій негативній ситуації відсутність у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко визначеного терміну, протягом якого нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування після остаточного прийняття повинні бути офіційно оприлюднені. Для рішень про місцеві бюджети такий термін встановлено в БК України від 2010 р. Відповідно до ч. 4 ст. 28 БК України рішення про місцевий бюджет має бути оприлюднене не пізніше ніж через 10 днів з дня його прийняття у газетах, визначених Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними місцевими радами. Оскільки Кодекс встановлює максимальну межу терміну, місцеві ради в своїх регламентах мали право закріпити термін опублікування рівний або менший ніж 10 днів. Проте аналіз регламентів місцевих рад показує, що це питання або взагалі не врегульовано<sup>20</sup>, або термін, протягом якого нормативно-правовий акт місцевого представницького органу повинен бути опублікований з моменту прийняття, складає 10 днів<sup>21</sup>. Тому щоб запобігти надалі появі таких належним чином не оприлюднених нормативно-правових актів, зокрема рішень про місцеві бюджети, слід, на наш погляд, на законодавчому рівні закріпити чіткий механізм контролю та відповідальності відповідних посадових осіб або структурних органів місцевих органів, до обов'язків яких входить оприлюднення відповідних нормативно-правових актів.

Отже, аналіз українського законодавства та регламентів місцевих рад дає підстави констатувати таке: по-перше, немає чіткого нормативно-правового регулювання на законодавчому рівні форм офіційного оприлюднення нормативно-

правових актів місцевих представницьких органів; по-друге, відсутня єдина регламентація форм і порядку оприлюднення нормативних рішень місцевих рад у регламентах місцевих представницьких органів. Для вирішення вказаних проблем, на наш погляд, до ст. 4 БК України та ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» слід ввести зміни і додати такі положення: 1) оприлюднення нормативно-правового акта місцевого представницького органу здійснюється в таких формах: а) для нормативно-правових актів місцевих рад республіканського, обласного, районного, міського та районного в містах рівня – обов'язкове оприлюднення шляхом офіційного опублікування нормативно-правового акта в офіційному друкованому органі відповідної місцевої ради та на офіційному сайті відповідної ради в мережі Інтернет; б) для нормативно-правових актів сільських та селищних рад – вивішування на дощці офіційних оголошень; 2) офіційне опублікування нормативно-правових актів місцевих рад республіканського, обласного, районного, міського та районного в містах рівня здійснюється в місцевому офіційному друкованому органі, назва якого вказується в регламенті відповідної ради. Потребує також на законодавчому рівні закріплення чіткої механізми контролю та відповідальності відповідних посадових осіб місцевих органів, до обов'язків яких входить оприлюднення нормативно-правових актів. Регламенти місцевих рад повинні містити норму, яка чітко вказувала б на термін оприлюднення прийнятих нормативно-правових актів.

1. *Астафичев П.А.* Нормотворчество органов народного представительства // Изв. высш. учеб. заведений: Серия «Правоведение». – 2003. – № 5. – С. 85. 2. *Пиголкин А.С.* Официальное оглашение нормативных актов – самостоятельная стадия правотворческого процесса // Известия высш. учеб. заведений: Серия «Правоведение». – 1976. – № 6. – С. 16-23. 3. *Борисов А.С.* Стадия оглашения нормативного правового акта в муниципальном правотворчестве // Государственная власть и местное самоуправление. – 2001. – № 2. – С. 20-23. 4. *Общая теория права: Учебник для юридических вузов / Ю.А.Дмитриев, И.Ф.Казьмин, В.В.Лазарев и др.; Под общ. ред. А.С.Пиголкина.* – М.: Изд-во МГТУ им Н.Э.Баумана, 1996. – С.215. 5. *Конституция Российской Федерации* от 12.12.1993 г.: офиц. текст: в ред. от 30.12.2008 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. 6. *Конституція України: офіц. текст: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р.: станом на 1 січня 2006 р.]* // ВВР України – 1996. – № 30. – Ст. 141. 7. *Шабанов М.Н.* Акты сельских и поселковых Советов. – М.: Юрид. лит., 1971. – С. 90. 8. *Шебанов А.Ф.* Форма советского права. – М.: Юрид. лит., 1968. – С. 146. 9. *Бюджетний кодекс України* від 8 липня 2010 року № 2456-VI // ВВР України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572. – Ч. 4. – Ст. 28. 10. *Барський В.Р.* Нормотворчість місцевих органів самоврядування в Україні : Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2006. – С.173, 177-178. 11. *Регламент Харківської міської ради* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/uk/article/reglament-harkivskoyi-miskoyi-radi-54.html>. 12. *Регламент Чернівецької міської ради V скликання: затверджений рішенням Чернівецької міської ради від 25.05.06 р. № 8* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/\\_1\\_doc2.nsf/link1/HV060020.html](http://search.ligazakon.ua/_1_doc2.nsf/link1/HV060020.html). 13. *Регламент Івано-Франківської міської ради: затверджений рішенням Івано-Франківської міської ради* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvk.if.ua/regl/>. 14. *Регламент Чернівецької обласної ради: затверджений рішенням 1-ї сесії Чернівецької обласної ради VI скликання від 02.12.2010 року № 7-1/10* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oblrada.cv.ua/activity/regulation>. 15. *Регламент Львівської обласної ради VI демократичного скликання від 04.01.11 р. № 15* зі змінами та доповненнями, внесеними згідно з рішеннями обласної ради від 09.03.11 р. № 59. – С.69. [Електронний ресурс]. – Режим досту-

пу: <http://www.oblrada.lviv.ua/reglament.php>. **16.** Указ Президента України «Про порядок оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.06.1997р. № 503/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 24. **17.** Регламент Моршинської міської ради: затверджений рішенням Моршинської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://morshyn-rada.gov.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1&Itemid=42](http://morshyn-rada.gov.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=1&Itemid=42). **18.** Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня 2003 р. № 851-IV // ВВР України. – 2003. – № 36. – Ст. 275. **19.** Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI // ВВР України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572. – П.39 ст. 116. **20.** Регламент Львівської обласної ради VI демократичного скликання від 04.01.11 р. № 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/reglament.php>. **21.** Регламент Дніпропетровської міської ради VI скликання: затверджений рішенням Дніпропетровської міської ради від 24.11.10 р. № 2/2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www2.dniprorada.gov.ua/deputati/html>.