

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

НЕСТЕРЕНКО Алла Станіславівна

УДК 347.73

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ
ТА ВИКОРИСТАННЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСОВИХ
РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право
і процес, фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового
ступеня кандидата юридичних наук

Одеса - 2004

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник кандидат юридичних наук, доцент
ЦАРЬОВА Людмила Кузьмівна,
Одеська національна юридична академія, доцент
кафедри адміністративного і фінансового права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
САВЧЕНКО Леся Анатоліївна,
Національна академія державної
податкової служби,
завідувач кафедри фінансового права

кандидат юридичних наук
ІВАНСЬКИЙ Андрій Йосипович,
Державна податкова адміністрація
в Одеській області,
начальник управління правового забезпечення

Провідна установа Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого,
кафедра фінансового права (м. Харків).

Захист відбудеться " 8 " березня 2004 р. о 10 годині
на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної
юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Одеської національної
юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розіслано " 29 " березня 2004 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Л. Р. Біла

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Об'єктивні потреби громадського життя, пов'язані з необхідністю реформування економічної, соціальної, політичної та інших сфер життєдіяльності України викликали гостру потребу переосмислення багатьох проблем фінансово-правової науки. Чи не найважливішими з них є питання формування та використання бюджетних коштів та позабюджетних цільових фондів. Перехід від адміністративно-командної системи до ринкових відносин, розвиток усіх форм власності, законодавчі колізії при закріпленні основ місцевого самоврядування, а також низка інших факторів і насамперед те, що Україна знаходиться на порозі конституційної реформи, вимагають постійного вдосконалення чинного законодавства, в першу чергу – бюджетного. Необхідність детального і всебічного врахування чинників, які впливають на формування, розподіл та використання фінансових ресурсів, а також шляхи удосконалення правового регулювання цих процесів у нових умовах можуть бути встановлені тільки за допомогою дослідження змісту відповідних суспільних зв'язків, особливостей їх правового регулювання. В умовах здійснюваних докорінних структурних перетворень гостро постає завдання чіткого визначення понять, змісту, структури та особливостей правового регулювання місцевих фінансових ресурсів, які є фундаментом фінансових ресурсів усієї держави. Аналіз економічного змісту фінансових ресурсів, виявлення й уточнення особливостей у цій сфері сприятимуть удосконаленню правового регулювання фінансової діяльності держави і органів місцевого самоврядування. Поділ усього масиву регульованих фінансовим правом та іншими галузями права відносин у сфері фінансових ресурсів дозволить краще, детальніше і чіткіше усвідомити особливості окремих груп таких відносин, визначити точки застосування впливу держави на ці відносини, визначити напрями і методи їхнього удосконалення.

В Україні до цього часу не здійснювалося дослідження, присвячене місцевим фінансовим ресурсам як формі публічних фінансових ресурсів, визначенню їхнього змісту, складу та особливостей правового регулювання їхніх акумуляції та використання. Певних аспектів цієї проблеми торкалися деякі вчені, але при цьому розглядалися лише окремі складові місцевих фінансових ресурсів – перш за все бюджети. Низка питань цього комплексу фінансово-правових проблем, досліджуваних переважно в контексті інших проблем, порушені в працях фахівців з фінансового та інших галузей права. Але вимоги сьогодення потребують проведення досліджень саме проблем місцевих фінансових ресурсів.

В ході дослідження використані праці науковців у галузі загальної теорії держави і права, які мали вагоме значення для висновків автора: С. С. Алексєєва, М. І. Козюбри, О. Л. Копиленка, М. І. Матузова, П. М. Рабіновича, Ю. О. Тихомирова, Є. О. Харитонова; фахівців у сфері конституційного права М. О. Баймуратова, В. Ф. Погорілка, М. П. Орзіха, В. М. Шаповала, О. Ф. Фридького; вчених адміністративістів В. Б. Авер'янова, Д. М. Бахраха, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, С. В. Ківалова, М. К. Якимчука; фахівців у галузі фінансового права: Д. А. Бекерської, Л. К. Воронової, Н. В. Воротіної, О. М. Горбунової, О. Ю. Грачової, М. В. Карасьової, Ю. О. Крохіної, М. П. Кучерявенка, П. С. Пацурківського, Н. В. Сидорової, Н. І. Хімичевої.

Слід відзначити, що дослідження цієї проблеми було б неповним без опрацювання фундаментальних робіт, які є джерелами бюджетноправової думки і фінансової науки взагалі. Насамперед, маються на увазі дослідження С. І. Іловайського, В. А. Лебедева, І. Х. Озерова, Ю. А. Ровинського, М. А. Смирнова, В. Н. Твердохлібова. Вагомий внесок у дослідження теми було внесено завдяки використанню праць таких економістів, як А. М. Бабиць, Т. Є. Бондар, О. Д. Василик, А. З. Дадашев, Л. А. Дробозіна, Н. Є. Заяц, В. І. Кравченко, В. М. Родіонова, Б. М. Сабанті, М. К. Фісенко, В. М. Федосов, Д. Г. Черник та ін.

У цій роботі на підставі аналізу та узагальнення законодавства, праць вищевказаних та інших авторів, які послужили науково-теоретичною базою для дослідження теми, вироблені певні висновки та пропозиції щодо багатьох її проблем.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертації є складовою частиною науково-дослідної теми Одеської національної юридичної академії “Правові проблеми становлення та розвитку сучасної Української держави” (державний реєстраційний номер 0101U001195), а також науково-дослідної теми кафедри адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії “Теоретичне обґрунтування і правове забезпечення адміністративної та фінансової реформи в Україні”.

Мета та задачі дослідження. Метою дослідження проблем, які стали темою дисертаційної роботи, є поглиблення та вдосконалення наукових знань, уявлень щодо правової природи місцевих фінансових ресурсів шляхом вивчення і визначення на підставі комплексного аналізу їхнього змісту, виокремлення особливостей правового регулювання руху місцевих фінансових ресурсів, розкриття їхньої сутності, повноважень органів місцевого самоврядування щодо цього та вироблення пропозицій щодо усунення існуючих недоліків чинного фінансового законодавства України.

Відповідно до поставленої мети дисертаційного дослідження здійснено спробу вирішити такі завдання:

- визначити зміст публічних фінансових ресурсів, їхнє співвідношення з фінансовими ресурсами;
- дослідити сутність і специфіку змісту місцевих фінансових ресурсів як форми публічних фінансових ресурсів;
- проаналізувати підстави розмежування повноважень суб'єктів щодо місцевих фінансових ресурсів і визначити на цій основі повноваження органів місцевого самоврядування;
- проаналізувати особливості правового регулювання формування та використання місцевих фінансових ресурсів;
- на підставі дослідження змісту місцевих фінансових ресурсів виробити пропозиції щодо вдосконалення чинного фінансового законодавства України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини в галузі акумуляції, розподілу та використання публічних фінансових ресурсів та однієї з їх форм – місцевих фінансових ресурсів, їх істотні ознаки.

Предметом дослідження є норми права, які регулюють відносини у сфері акумуляції, розподілу та використання місцевих фінансових ресурсів, повноваження органів місцевого самоврядування щодо цього.

Методи дослідження дисертації становить сукупність прийомів та методів наукового пізнання. Основним при здійсненні дослідження став діалектичний метод, за допомогою якого визначається сутність досліджуваних явищ у єдності їхнього матеріального змісту та юридичної форми. Цей метод використовувався при переході від загальних підвалин визначення фінансів, характеристики правових режимів різних форм фінансових ресурсів до аналізу на цій основі питань правового режиму саме місцевих фінансових ресурсів. Порівняльно-правовий метод використовувався при аналізові українського бюджетного законодавства, дослідженні співвідношення його з аналогічними нормами російського бюджетного законодавства. Застосування методу системного аналізу дозволило виокремити фінансові ресурси саме як систему і, відповідно до цього, здійснити дослідження її складових частин. Використання історичного методу дозволило розглянути зародження місцевих фінансових ресурсів, дослідити їхній стан протягом певного періоду часу. Метод інтегрального аналізу результатів дослідження використовувався під час співставлення думок, стосовно характеристики визначених проблем різними вченими. Усі ці загальнофілософські та спеціально-наукові методи комплексно використовувалися для всебічного та ефективного дослідження місцевих фінансових ресурсів.

Основною теоретичною базою цього дослідження стали сучасні концепції вчених-юристів в галузях теорії держави та права, конституційного, фінансового, адміністративного та інших галузях права.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим в Україні узагальненим комплексним дослідженням правової природи місцевих фінансових ресурсів, проблем їхнього формування та використання, що дало змогу виробити пропозиції щодо усунення існуючих недоліків чинного фінансового законодавства, узгодження його з іншими галузями законодавства України.

Наукова новизна відображена у таких положеннях, що виносяться на захист:

- обґрунтовано авторський підхід щодо визначення фінансових ресурсів як економічної категорії, що регулюється нормами публічного та приватного права;
- уперше охарактеризована періодизація розвитку фінансів, яка включає три стадії: 1) використання фінансових ресурсів як інструментів обміну та перерозподілу; 2) виникнення публічних фінансів на рівні певних територіальних утворень; 3) розвиток державних фінансів на стадії формування держави;
- уперше обґрунтовано, що об'єктивна послідовність декількох стадій руху публічних фінансових ресурсів (формування, розподіл та використання) знаходить своє відображення та адекватне правове регулювання за рахунок двох фінансово-правових інститутів: державних доходів та державних видатків;
- по-новому обґрунтовується підхід щодо змісту місцевих фінансів як комплексного публічно-правового інституту, який складається з норм конституційного, адміністративного та фінансового права;
- уперше в науковій літературі запропоновано визначення повної та неповної (часткової) бюджетної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування, зміст якої залежить від співвідношення власних та делегованих повноважень цих органів у галузі бюджету;
- обґрунтована авторська позиція щодо необхідності узгодження норм бюджетного та податкового законодавства при регулюванні відносин з формування місцевих фінансових ресурсів;
- по-новому розглянуто правову природу податкових пільг, яка повинна визначатися шляхом поєднання тенденції охоплення всіх платників податків при виконанні податкового обов'язку та тенденції економії коштів при зустрічному русі коштів на стадіях сплати податків та наданні пільгових виплат із бюджетів;
- запропоновано авторські варіанти проектів зміни низки статей Бюджетного кодексу України.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що положення, висновки та пропозиції дослідження можуть бути використані:

- у науково-дослідній сфері – у подальшій розробці теоретичних проблем фінансового права;

- у сфері правотворчості – для вдосконалення чинного законодавства, а саме: Бюджетного кодексу України, податкового законодавства, підзаконних нормативно-правових актів, що стосуються місцевих фінансових ресурсів;

- у правозастосовчій діяльності – при удосконаленні діяльності щодо акумуляції, розподілу і витрачання коштів органів місцевого самоврядування, здійснення всебічного контролю за їхньою фінансовою діяльністю;

- у навчальному процесі – при підготовці відповідних розділів підручників і навчальних посібників з дисципліни “Фінансове право” та запровадженні спецкурсу “Місцеві фінанси в Україні”.

Апробація результатів дисертації. Основні положення і теоретичні висновки, на яких базується дисертаційне дослідження, а також рекомендації щодо вдосконалення вітчизняного законодавства були оприлюднені на 4-й звітній конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів Одеської національної юридичної академії (Одеса, 2001 р.), Науково-практичній конференції “Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування (Харків, 2001 р.), 5-й звітній конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів Одеської національної юридичної академії (Одеса, 2002 р.), 6-й звітній конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів Одеської національної юридичної академії (Одеса, 2003 р.). Матеріали дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії.

Деякі положення і висновки, отримані в ході дисертаційного дослідження, запропоновані для використання у навчальному процесі при викладанні курсів фінансового права, спецкурсів “Податкове право” та “Бюджетне право”.

Публікації. За темою дисертації опубліковано 6 наукових статей у збірниках, що входять до переліку фахових видань ВАК України.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що вміщують сім підрозділів, висновків і списку використаної літератури. Загальний обсяг дисертації становить 200 сторінок, у тому числі 18 сторінок списку використаних джерел, що складає 257 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У Вступі обґрунтовується вибір та актуальність теми дослідження, її зв'язок з науковими програмами та планами, ступінь її наукової розробки, визначаються об'єкт та предмет, мета та задачі дослідження, аргументується його наукова новизна, формулюються методологічні та науково-теоретичні основи роботи, відзначається теоретичне та практичне значення положень роботи, які виносяться на захист, наводиться інформація щодо апробації основних положень роботи та публікації результатів дослідження.

У першому розділі *“Теоретичні основи публічних фінансових ресурсів”*, що складається з трьох підрозділів, досліджуються теоретичні аспекти проблеми, зокрема, поняття *“фінансові ресурси”*, а також характеристика місцевих фінансових ресурсів як форми публічних фінансових ресурсів.

У підрозділі 1.1. *“Поняття, зміст та структура фінансових ресурсів”* аналізуються підходи до розкриття характеристики категорії *“фінансові ресурси”*.

Для визначення правової природи фінансових ресурсів, які є матеріальним носієм фінансів, досліджуються поняття та зміст фінансів, етапи їх розвитку. Відзначається, що не можна вважати безсумнівним твердження про виникнення фінансів з виникненням товарно-грошових відносин, тому що у зазначений період виникає лише грошова їх форма. Їй же передують інші засоби обміну, що відігравали роль загального еквівалента, внаслідок чого аргументується можливість розглядати той період, як етап виникнення фінансових важелів, які виступали інструментами обміну та перерозподілу. Другим етапом розвитку фінансів пропонується вважати період виникнення публічних фінансів, що служили інтересам певних територіальних утворень, які ще не мали державних форм, але яким уже притаманні були окремі риси суспільно-територіальних громад. Третім періодом зазначено виникнення державних фінансів на стадії формування держави, які згодом стають однією із основних ознак держави. Вказується, що кожен із етапів розвитку фінансів не знищував існуючі їхні форми, а додавав до них якісно нові, що відповідали кожному етапу розвитку суспільства. Зазначено, що у сучасному розумінні фінанси стосуються відносин, пов'язаних лише з таким видом майна, як грошові кошти, решта ж матеріальних засобів знаходиться поза змістом поняття *“фінанси”*.

Підкреслюється, що фінансові відносини завжди пов'язані з формуванням грошових фондів, які набувають форми фінансових ресурсів. Тому залежно від правового режиму фінансові ресурси, як і фінанси, розмежовуються на публічні та приватні. Публічні фінансові ресурси акумулюються на рівні різних ланок бюджетної системи, приватні ж

належать підприємствам та господарським організаціям недержавної форми власності.

У підрозділі 1.2. *“Публічні фінансові ресурси як матеріальне вираження фінансових правовідносин”* розглядається правова природа фінансових правовідносин, їхній зміст та характерні особливості. Звертається увага на те, що об'єктом фінансових правовідносин є публічні кошти, які належать або державі, або територіальним громадам.

Пропонується авторське визначення фінансових правовідносин, які розглядаються як урегульовані фінансово-правовими нормами відносини, що виникають, змінюються та припиняються в процесі формування, розподілу, перерозподілу та використання централізованих та децентралізованих фінансових ресурсів та мають майновий характер. Підкреслюється, що основною метою фінансових правовідносин є фінансове забезпечення суспільних потреб. Відзначається, що стадії руху публічних фінансових ресурсів (формування, розподіл та використання) знаходять своє відображення та адекватне правове регулювання за рахунок двох фінансово-правових інститутів: державних доходів та державних видатків.

Враховуючи, що визначення правової природи фінансових ресурсів можливе через їхню класифікацію. Пропонується класифікувати їх за ознакою: а) власника та методу встановлення їх правового режиму; б) території. В першому виді класифікації не випадково поєднані два критерії – власник фінансових ресурсів та метод встановлення їх правового режиму. За критерієм власника фінансові ресурси можуть бути поділені на два підвиди: публічні (державні фінансові ресурси та фінансові ресурси територіальних громад) та приватні (фінансові ресурси фізичних осіб, підприємств, організацій). За методом встановлення їх правового режиму можна виділити фінансові ресурси, правовий режим яких встановлюється публічно-правовим (імперативним) методом, та фінансові ресурси, правовий режим яких встановлюється диспозитивним, тобто приватно-правовим методом. Враховуючи ознаку територіальності, вбачається логічним виділити загальнодержавні та місцеві фінансові ресурси. Публічні фінансові ресурси зосереджуються у бюджетах відповідних рівнів та позабюджетних цільових фондах. До позабюджетних фондів прийнято відносити Пенсійний фонд, Фонд зайнятості населення, інші цільові фонди державного та регіонального значення (природоохоронний, інноваційний та ін.). Головне призначення позабюджетних фондів будь-якого рівня – фінансування окремих цільових заходів за рахунок спеціальних цільових відрахувань та інших джерел. Підкреслюється, що напрями використання публічних фінансових ресурсів залежать від їхнього рівня та розмежування повноважень щодо управління ними між органами державної та самоврядної влади.

У підрозділі 1.3. *“Місцеві фінансові ресурси як форма публічних фінансових ресурсів”* зазначається, що одним із структурних елементів публічних фінансових ресурсів є місцеві фінансові ресурси, основна частина яких зосереджена в місцевих бюджетах. При дослідженні правової природи місцевих фінансових ресурсів розглядаються поняття та зміст таких категорій, як бюджет, розпис державних доходів та видатків, кошторис. Підкреслюється, що власником бюджету можуть бути держава, територіальна громада, яка реалізує своє право власності через відповідні органи місцевого самоврядування. Правове регулювання бюджетних відносин передбачає встановлення певних принципів у взаємовідносинах органів влади та органів місцевого самоврядування. Вказується, що ці принципи повинні забезпечити реалізацію двох взаємопов'язаних, а іноді і взаємовиключних тенденцій: з одного боку – забезпечення для всіх на території держави певних соціальних стандартів, а з іншого – збереження зацікавленості в розвитку окремих регіонів, знищення необ'єктивного нівелювання. Серед таких принципів найбільш важливими є: 1) забезпечення самостійності бюджету кожного рівня; 2) законодавче розмежування бюджетної відповідальності і повноважень щодо витрачання бюджетних коштів між органами державної влади та органами місцевого самоврядування; 3) відповідність обсягу фінансових ресурсів виконуваним органами влади відповідного рівня функціям у розмірі мінімального соціального стандарту.

Значна увага приділена характеристиці виділених Бюджетним кодексом принципів бюджетної системи України. Запропоновано перегрупування їх із розділенням на: 1) принципи побудови бюджетів; 2) принципи ґрунтування бюджетної системи; 3) принципи бюджетного процесу. До принципів побудови бюджетів віднесено: принцип збалансованості; принцип повноти; принцип обґрунтованості; принцип цільового використання бюджетних коштів. До принципів ґрунтування бюджетної системи пропонується віднести: 1) принцип єдності бюджетної системи України; 2) принцип самостійності; 3) принцип субсидіарності; 4) принцип справедливості і неупередженості. До принципів здійснення бюджетного процесу віднесено: 1) принцип ефективності; 2) принцип публічності та прозорості; 3) принцип відповідальності учасників бюджетного процесу.

Аргументована необхідність відновлення у Бюджетному кодексі поняття „бюджетний устрій”.

При аналізі структури публічних фінансових ресурсів з точки зору їх територіального розподілу та розміщення і використання звертається увага на гостроту проблеми фінансового розвитку регіонів, які в Україні мають різний фінансовий потенціал та ряд особливостей, що обумовлює

необхідність участі держави у формуванні доходної частини місцевих грошових фондів. При цьому виділяються декілька аспектів цієї проблеми, які повинні враховуватись при визначенні територіального рівня забезпеченості фінансовими ресурсами, а саме: 1) співвідношення доходів, що надходять на місця від держави, та доходів, які отримуються з джерел на місцях; 2) співвідношення регіонів-донорів та регіонів-реципієнтів; 3) досягнення достатнього рівня бюджетної забезпеченості, задоволення соціальних потреб громадян України незалежно від регіону, на території якого вони мешкають.

У другому розділі “Фінансово-правові повноваження органів місцевої публічної влади” розглядається питання щодо обсягу повноважень органів публічної влади місцевого рівня у сфері фінансової діяльності.

Підрозділ 2.1 “Проблеми розмежування власних та делегованих повноважень органів публічної влади місцевого рівня” побудовано із урахуванням того, що місцева публічна влада в Україні представлена, з одного боку, органами державної виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій, з іншого – органами місцевого самоврядування в особі відповідних рад різного рівня, які формуються територіальними громадами, та їхніх виконавчих комітетів. Відзначено, що згідно з Конституцією України, де знайшли відображення принципи засади місцевого самоврядування, сформульовані у Всесвітній Декларації місцевого самоврядування та Європейській Хартії місцевого самоврядування, здійснюється децентралізація влади. Вказується, що у зв'язку зі зміщенням управлінських акцентів щодо розподілу компетенції та відповідальності виникає проблема і стосовно розпорядження місцевими фінансовими ресурсами. Тому значна увага в роботі приділена питанням фінансової децентралізації.

Підкреслюється, що у чинному законодавстві відсутні чітко визначені критерії розмежування власних та делегованих повноважень органів державної та самоврядної влади щодо місцевих фінансових ресурсів. Пропонується статтю 2 Бюджетного кодексу України “Визначення основних термінів” доповнити такими категоріями: “бюджет власних повноважень” та “бюджет делегованих повноважень”. Ця проблема стосується ще одного з найактуальніших питань – визначення самостійності місцевих бюджетів або фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Відзначається, що для зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування необхідно реформувати бюджетну та податкову системи, що пов'язано з прийняттям відповідних нормативних актів, частина проектів яких вже тривалий час знаходиться на розгляді у Верховній Раді України.

Підрозділ 2.2 “Характеристика повноважень суб'єктів міжбюджетних правовідносин щодо місцевих фінансових ресурсів” присвячено проблемам

міжбюджетних правовідносин, які є основним елементом відносин між органами державної влади і органами місцевого самоврядування у сфері фінансів.

При розгляді статусу суб'єктів бюджетної діяльності звертається увага на фактори, які можуть впливати на їхні повноваження. Одним із таких факторів є ступінь впливу на формування доходної частини Державного бюджету. Якщо враховувати, що один регіон формує 20% доходів Державного бюджету, а іншими – 0,5%, то стає очевидним, що їхні взаємовідносини повинні будуватися за різними підставами.

Важливим є питання щодо проблеми власності на бюджетні кошти, суб'єктом якої виступають територіальні громади, а реалізують право власника відповідні органи місцевого самоврядування, наділення яких повноваженнями щодо оперативного відання бюджетними коштами не змінює власника. У зв'язку з цим обґрунтовується введення терміну “бюджети територіальних громад”, який відбивав би призначення місцевого бюджету.

Вказується, що бюджетна діяльність муніципальних утворень має двоїсту природу, оскільки, з одного боку, є складовою частиною бюджетної діяльності держави в цілому, а з іншого являє собою вид фінансової діяльності публічної влади місцевого рівня. Зазначається, що об'єктами бюджетної діяльності місцевого рівня є бюджет відповідного муніципального утворення та його бюджетний устрій.

Звертається увага на проблему визначення бюджетної правосуб'єктності. Зокрема зазначається за доцільне розмежовувати повну і часткову бюджетну правосуб'єктність. Повна бюджетна правосуб'єктність має місце лише за наявності таких ознак: 1) повноваження щодо відання місцевими податками і зборами; 2) повноваження щодо права власності на майно територіальної громади. Акцентується увага, що адміністративно-територіальні утворення мають лише часткову бюджетну правосуб'єктність щодо доходів місцевих бюджетів, які формуються за рахунок надходжень від загальнодержавних податків та зборів, що справляються на відповідній території.

У третьому розділі “Порядок формування та використання місцевих фінансових ресурсів” розглядаються основні засади акумулювання місцевих фінансових ресурсів та напрямки їхнього використання.

У підрозділі 3.1. “Правові основи та джерела формування місцевих фінансових ресурсів” характеризуються передбачені Європейською Хартією місцевого самоврядування принципи, що стосуються фінансових ресурсів місцевих органів влади. Ці принципи знайшли відображення у національному законодавстві. Детально розглянута структура доходів

місцевих бюджетів з виділенням змін, які сталися у сфері місцевих бюджетних відносин із прийняттям Бюджетного кодексу України.

Відзначається концептуальна неузгодженість статті 9 та статті 64 Бюджетного кодексу України, а також невідповідність зазначеної статті 64 чинному податковому законодавству України. Пропонується внести зміни до статті 64 Бюджетного кодексу для усунення цих протиріч.

Аналізуються позиції вчених стосовно податкових пільг, передбачених законодавством. Зазначається, що скасування їх та введення натомість адресних грошових виплат може призвести до додаткових витрат, оскільки викличе зустрічний рух коштів. Водночас вказується, що численні пільги суттєво зменшують надходження до місцевих бюджетів, до того ж часто надаються без фактичних належних підстав. Тому запропоновано при реформуванні податкової системи використовувати обидва методи із урахуванням найбільш оптимального варіанту та економічної доцільності.

У підрозділі 3.2. “Порядок використання місцевих фінансових ресурсів” відзначається, що основною метою використання бюджетних коштів є задоволення суспільних потреб. Формування видатків бюджетів усіх рівнів бюджетної системи базується на таких засадах: а) єдині методологічні основи; б) нормативи мінімальної бюджетної забезпеченості; в) фінансові затрати на надання державних послуг, встановлених урядом.

Відзначається, що у Бюджетному кодексі України не визначені принципи здійснення бюджетних видатків. Механізм фінансування бюджетних видатків будується із врахуванням предметно-цільового призначення коштів; фінансового забезпечення публічних інтересів; досягнення найбільш ефективного використання бюджетних коштів.

Звертається увага, що формування витрат місцевих бюджетів відбувається шляхом закріплення за органами державної влади та органами місцевого самоврядування видаткових функцій.

Механізм офіційних трансфертів, передбачений Бюджетним кодексом України, спрямований на досягнення оптимального збалансування обсягів регіональних фінансових ресурсів для забезпечення видаткової частини місцевих бюджетів. Але при цьому певну складність викликає узгодження на місцях витрат, які фінансуються державою, та витрат, які здійснюються за рахунок власних коштів територіальних громад. Підкреслюється справедливність позиції, що забезпечення загальнонародських прав та свобод (охорона здоров'я, освіта, соціальний захист) не повинно залежати від регіону проживання громадянина. Тепер це залежить від доходоспроможності регіонів. Вказується, що дотації вирівнювання повинні усунути наслідки відмінності доходоспроможності тих чи інших регіонів і забезпечити можливість надання соціальних послуг на однаковому рівні незалежно від регіону проживання громадянина.

Вказується, що найбільш оптимальним слід вважати рівень, при якому одночасно забезпечується і підтримка регіонів, і залишаються достатні стимули для вишукування органами місцевого самоврядування додаткових джерел доходу.

Відзначено, що виконання місцевих бюджетів здійснюється Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних рад або міськими, селищними чи сільськими головами, (якщо не створені відповідні виконавчі органи). Зазначено органи, які здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства. Звертається увага на відсутність механізму реалізації передбачених законодавством повноважень територіальної громади щодо контролю за використанням місцевих фінансових ресурсів, зокрема неісдатність інституту громадських слухань.

Відзначено, що повний перехід місцевих бюджетів на казначейське обслуговування сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних коштів завдяки контролю з боку Державного казначейства України.

ВИСНОВКИ

У ході дослідження було вирішено ряд завдань, що дозволило дійти певних висновків.

Встановлено, що визначення фінансових ресурсів передбачає перш за все чітке уявлення їх як економічної категорії, що регулюється нормами публічного та приватного права. Обґрунтовано, що об'єктивна послідовність декількох стадій руху публічних фінансових ресурсів (формування, розподіл та використання) знаходять своє відображення та адекватне правове регулювання за рахунок двох фінансово-правових інститутів: державних доходів та державних видатків.

Аргументовано, що багато економічних та соціальних диспропорцій можуть бути ліквідовані або зменшені за рахунок раціонального співвідношення доходних частин різних бюджетів, закріплення ефективного механізму передачі коштів з одного бюджету до іншого і що саме стан фінансових ресурсів на місцях, які обумовлюють певні господарські інтереси, забезпечує життєдіяльність та стабільність усієї системи фінансових ресурсів.

Визначено співвідношення ролі фінансів та їхніх функцій і з'ясовано, що роль фінансів реалізується через економічну стабілізацію, складовою частиною якої є фінансова стабілізація.

Аргументовано, що використання фінансів у суспільних відносинах мало місце ще за стародавніх часів, та зазначено, що протягом свого

розвитку їхній зміст набував змін. На підставі цього вперше охарактеризовано періодизацію розвитку фінансів, яка включає три стадії: 1) спочатку використовуються фінансові важелі як інструмент обміну та перерозподілу; 2) виникають публічні фінанси на рівні певних територіальних утворень; 3) розвиток державних фінансів відбувається на стадії формування держави.

Зазначено, що місцеві фінанси слід розглядати як комплексний публічно-правовий інститут. Всебічний аналіз відносин щодо місцевих фінансів об'єктивно передбачає участь в ньому конституційних норм, які закріплюють підстави адміністративно-територіального розподілу, розподілу влади; адміністративних норм, які регулюють управління у сфері публічних фінансів, та фінансово – правових норм. Звертається увага, що найбільше значення при цьому відіграє фінансово-правове регулювання, але місцеві фінанси як об'єкт правового регулювання передбачають вплив усіх цих галузей.

Вперше в науковій літературі аргументована необхідність визначення повної та неповної бюджетної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування, зміст якої залежить від співвідношення власних та делегованих повноважень у галузі бюджету. Враховуючи, що забезпечення соціально-економічних завдань місцевого значення здійснюється органами державної влади в особі місцевих державних адміністрацій та органами місцевого самоврядування, відзначено, що кожен із зазначених органів має певну бюджетну правосуб'єктність, яка базується на певних повноваженнях, та забезпеченості їх певними фінансовими ресурсами. Зроблено висновок, що як місцеві державні адміністрації, так і органи місцевого самоврядування мають повну бюджетну правосуб'єктність щодо фінансових (бюджетних) ресурсів, призначених для виконання їхніх власних повноважень, і часткову правосуб'єктність щодо ресурсів, призначених для виконання делегованих їм повноважень.

Визначено, що бюджетна діяльність муніципальних утворень має двоїсту природу, оскільки, з одного боку, є складовою частиною бюджетної діяльності держави в цілому, а з іншого – являє собою вид фінансової діяльності місцевого рівня. Об'єктами бюджетної діяльності місцевого рівня є бюджет відповідного муніципального утворення та його бюджетний устрій.

Встановлено, що багато пільг, передбачених чинним законодавством України, недостатньо обґрунтовані, що є причиною недонадходжень до місцевих бюджетів значних бюджетних коштів і позначається на рівні соціального забезпечення населення та наданні соціальних послуг. Проаналізовано дві суперечні одна одній тенденції стосовно податкової

пільги: 1) чинний порядок надання пільг, передбачених законодавством, та 2) скасування усіх податкових пільг із заміною їх на адресні грошові виплати. Звертається увага на те, що використання другого варіанту, хоча на перший погляд є більш привабливим, викличе додаткові витрати на русі грошових коштів: спочатку від платників податків до бюджетів у формі податків, а потім із бюджетів – платникам податків у формі цільових адресних виплат. Зроблено висновок щодо необхідності поєднання обох підходів із переважним використанням у конкретних випадках того, який є економічно доцільним.

Відзначено певний поверхневий підхід з боку законодавця при деталізації принципів бюджетної системи України, сформульованих у статті 7 Бюджетного кодексу України.

Визначено критерії класифікації зазначених принципів та запропоновано внести зміни до статті 7 Бюджетного кодексу України, виділивши в ній 3 частини: 1) принципи побудови бюджетів, 2) принципи бюджетної системи України; 3) принципи бюджетного процесу.

Аргументована необхідність визначення бюджетного устрою як сукупності бюджетів та принципів, що поєднують їх в єдину бюджетну систему і відносин, які забезпечують переміщення коштів між бюджетами. Вказано, що зазначене визначення необхідно закріпити у ст. 2 „Визначення основних термінів” Бюджетного кодексу України, а також відповідно скоригувати назву Глави 2 Бюджетного кодексу України, визначивши її як “Бюджетна система та бюджетний устрій України”.

Відзначено, що проблема розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у тому числі і відносно фінансових ресурсів постала з моменту виокремлення органів місцевого самоврядування з системи органів державної влади. Вказується, що намічаються тенденції до децентралізації компетенції щодо розпорядження місцевими фінансовими ресурсами.

Аргументується, що фінансова децентралізація як процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їхнє використання між центральним і локальним рівнями управління здійснюється частіше шляхом делегування повноважень. Воно може здійснюватися у договірній формі (на підставі угоди сторін) або на підставі прийняття відповідних актів (делегованих законодавством).

Відзначено, що розширення переліку видаткових повноважень місцевих органів влади є доказом посилення децентралізації міжбюджетних відносин. Вказується, що законодавець повинен враховувати межу децентралізації бюджетних витрат з огляду на те, що при надмірній децентралізації виникає небезпека втрати державою можливості по макроекономічному

регулюванню суспільних відносин. Звертається увага на доцільність чіткого забезпечення балансу доходів та витрат територіальної громади, що слугуватиме стабільності системи міжбюджетних відносин.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ РОБІТ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Нестеренко А.С. Місцеві бюджети в бюджетній системі України // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук. праць. – Одеса, 1999. – Вип. 6. – Ч. 2. – С.101-106.
2. Нестеренко А.С. Визначення деяких проблем інституту місцевих фінансів // Держава і право: 36. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – Київ, 2001. – Вип. 12. – С. 369-371.
3. Нестеренко А.С. Правове регулювання місцевих фінансів в Україні // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук. праць. – Одеса, 2001. – Вип.11. – С. 378-381.
4. Нестеренко А.С. Проблеми вдосконалення правового регулювання фінансової автономії місцевого самоврядування // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук. праць. – Одеса, 2002 – Вип. 16. – С 347-352.
5. Нестеренко А.С. Фінансова самостійність місцевого самоврядування та її забезпечення // Митна справа. – 2002. – № 6. – С.88- 92.
6. Нестеренко А.С. Місцеві фінанси в правовій системі України // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук. праць. – Одеса, 2003. – Вип. 18. – С. 350-354.

АНОТАЦІЯ

Нестеренко А. С. Правові засади формування та використання місцевих фінансових ресурсів в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Одеська національна юридична академія. Одеса, 2003.

У дисертації досліджується правова природа місцевих фінансових ресурсів, як суспільногн явища, що забезпечує інтереси і держави, і територіальних громад, юридичних і фізичних осіб, та висвітлюється саме фінансово-правовий аспект цієї проблеми. У дисертації обґрунтовується визначення фінансових ресурсів, як категорії, що притаманна і публічному, і приватному праву, надається характеристика стадій розвитку фінансів та стадій руху публічних фінансових ресурсів. Визначено місце інституту місцевих фінансів, як комплексного публічно правового інституту, що складається з норм конституційного, адміністративного та фінансового

права. Визначаються повна та неповна бюджетна правосуб'єктність органів місцевого самоврядування, обсяг якої залежить від співвідношень власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Розглянуті місце та правова природа податкових пільг у податкових правовідносинах. Внесені пропозиції щодо зміни ряду статей Бюджетного кодексу України.

Ключові слова: публічні фінансові ресурси; місцеві фінансові ресурси; повна бюджетна правосуб'єктність; часткова бюджетна правосуб'єктність; міжбюджетні правовідносини; використання фінансових ресурсів.

АННОТАЦИЯ

Нестеренко А. С. Правовые основы формирования и использования местных финансовых ресурсов в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Одесская национальная юридическая академия – Одесса, 2003.

В диссертации исследуется правовая природа местных финансовых ресурсов как общественного явления, которое обеспечивает интересы и государства, и территориальных общин, и юридических и физических лиц и освещается финансово-правовой аспект этой проблемы. В диссертации обосновывается определение финансовых ресурсов как категории, которая присуща и публичному, и частному праву, дается характеристика стадий развития финансов и стадий движения публичных финансовых ресурсов. Определено место института местных финансов как комплексного публично-правового института, который состоит из норм конституционного, административного и финансового права. Определяется полная и неполная бюджетная правосубъектность органов местного самоуправления, объем которой зависит от соотношений собственных и делегированных полномочий органов местного самоуправления. Рассмотрены место и правовая природа налоговых льгот в налоговых правоотношениях.

Значительное внимание уделяется проблемам разграничения собственных и делегированных полномочий органов власти местного уровня. Акцентируется внимание на необходимости четкого законодательного закрепления перечня полномочий, которые могут быть делегированы. Рассматривается структура местных финансовых ресурсов, значительную часть которых составляют доходы местных бюджетов. Средства местных бюджетов, являющихся составной частью единой бюджетной системы Украины, используются для решения социально-экономических задач местного уровня, в частности, финансирования

просвещения, здравоохранения, оказание социальной помощи малообеспеченным слоям населения.

Понятие “местный бюджет” можно рассматривать как: 1) совокупность экономических отношений; 2) объект правового регулирования; 3) акт о местном бюджете. Анализируется каждый из указанных аспектов местных бюджетов.

Главными распорядителями средств по бюджетным назначениям, предусмотренными местными бюджетами, могут быть исключительно руководители местных государственных администраций, исполнительных органов местных советов и их секретариатов, руководители главных управлений, управлений, отделов и других самостоятельных структурных подразделений местных государственных администраций, исполнительных органов советов. Анализ финансово-правовых актов органов местного самоуправления позволяет сделать вывод, что бюджетная деятельность муниципального уровня осуществляется в тех же формах, что и бюджетная деятельность государства, то есть во внеправовой и в правовой формах. Правовая форма финансовой деятельности муниципальных образований выражается в нормотворческой и правоприменительной функциях органов местного самоуправления.

Значительное внимание уделяется проблемам разграничения собственных и делегированных полномочий органов власти местного уровня. Обращается внимание на отсутствие четкого распределения ответственности за полноту исполнения, либо за неисполнение делегированных полномочий между определенными уровнями как государственной, так и самоуправленческой власти, что является пробелом в действующем законодательстве и является одной из задач проводимой в Украине административной реформы.

Отмечена тенденция расширения перечня расходных статей местных бюджетов, что свидетельствует о децентрализации в межбюджетных отношениях. В то же время отмечается опасность утраты возможности по макроэкономическому регулированию общественных отношений. Кроме того децентрализация расходных полномочий местного уровня ограничена слабой расходной базой местных бюджетов. В диссертации отмечается наличие как внутренних, так и внешних коллизий в бюджетном и налоговом законодательстве, несоответствие указанных норм с нормами Закона Украины “О местном самоуправлении в Украине”. Внесено ряд предложений по усовершенствованию бюджетного и налогового законодательства.

Ключевые слова: публичные финансовые ресурсы; местные финансовые ресурсы; полная бюджетная правосубъектность; частичная бюджетная правосубъектность; межбюджетные правоотношения; использование финансовых ресурсов.

SUMMARY

Nesterenko A. S. Legal basis of formation and utilization of local financial resources in Ukraine. – Manuscript.

Thesis for the degree of the Candidate of Law Sciences. Specialty 12.00.07 – Theory of Management; Administrative Law and Lawsuit; Financial Law; Informational Law. – Odessa National Academy of Law, Odessa, 2003.

The thesis represents analysis of local financial resources, as a public phenomenon, which meets interests of the state, territorial communities, juridical, and physical persons and its financial side is being highlighted – legal aspect of the problem. In the thesis the definition of financial resources is being grounded as a category typical for both Public and Private Law, and also stages of financial development and stages of public financial resource movement are being characterized. The place of the institution of local finances has been defined, as a complex public law institution, which consists of conventions of Constitutional, Administrative and Financial Law. The thesis also defines full and non – full budget legitimacy of institutions of local governing, the volume of which depends on correlation between personal and delegated powers of institutions of local governing. The place and legal nature of tax privileges in juridical relationships has also been considered.

Some propositions concerning changes in a number of articles from The Budget code of Ukraine have been made.

Key words: Public financial resources; local financial resources; financial legal powers of institutions of local governing; sources of formation and directions of utilization of financial resources; complete and particular budget capability.