

АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім.В.М.КОРЕЦЬКОГО

На правах рукопису

ІСАЄВА НАТАЛІЯ КАРЛІВНА

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ
РАД НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ

І2.00.02 - державне право і управління;
адміністративне право; фінансове
право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

дисертації на здобуття наукового
ступеня кандидата юридичних
наук

Київ-1993

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у відділі конституційного права, місцевого самоврядування та проблем законотворчості Інституту держави і права ім.В.М.Корецького

НАУКОВІ КЕРІВНИКИ - доктор юридичних наук, професор
БУТКО ІГОР ПИЛИПОВИЧ
член-кореспондент АН України,
доктор юридичних наук
СЕМЧИК ВІТАЛІЙ ІВАНОВИЧ

ОФІЦІЙНІ ОПОНЕНТИ - доктор юридичних наук, професор
ВОРОНОВА ЛІДІЯ КОНСТЯНТИНІВНА
кандидат юридичних наук, доцент
КРАВЧЕНКО ВІКТОР ВІТАЛІЙОВИЧ

ПРОВІДНА ОРГАНІЗАЦІЯ - Українська юридична академія

Захист відбудеться "10" грудня 1993 р. на засіданні Спеціалізованої вченої ради Д 016.29.01 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук при Інституті держави і права ім.В.М.Корецького Академії наук України за адресою: 252001, м.Київ, вул.Трьохсвятительська, 4.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Інституту.
Автореферат розісланий " 9 " листопада 1993 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради *Г.У.* І.Б.УСЕНКО

ЛНБ України ім. В. Стефаніка
00810551 (К)

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність дослідження. Правове регулювання фінансової діяльності місцевих Рад народних депутатів як головної ланки системи місцевого та регіонального самоврядування має великий потенціал впливу на суспільні відносини, які складаються в сфері діяльності органів місцевого і регіонального самоврядування. Це значною мірою обумовлює формування і розвиток місцевого самоврядування в цілому.

Велика динаміка і інтенсивність політичних і економічних процесів в суспільстві і державі вимагає переосмислення багатьох теоретичних і практичних розробок правової науки і зокрема щодо місця і ролі місцевих Рад у всіх сферах їх діяльності і особливо у фінансовій сфері, оскільки ці питання зараз є одними з найгостріших.

Визначення характеру місцевого самоврядування і напрямку його розвитку, оптимального співвідношення місцевого самоврядування і місцевого державного управління, розв'язання врешті решт принципового питання про доцільність існування Рад в сучасних умовах так чи інакше в кінцевому підсумку "замінається" на фінансову сферу діяльності місцевих Рад і великою мірою нею визначається.

Теоретичні і практичні проблеми правового регулювання фінансової діяльності місцевих Рад народних депутатів ось уже багато років досить плідно досліджуються вченими-правознавцями. Ряд фундаментальних положень зберігає цінність і зараз, багато з них потрібно розглядати з позицій нового мислення, а деякі повністю втратили актуальність, оскільки були розраховані на конкретний

тип соціальних відносин, політичного і державного устрою, які в сучасний період зазнають глибоких реформ.

Зараз в законодавстві України намітилась тенденція "муніципалізації" місцевих Рад. Почалась вона з того, що місцеві Ради перестали вважатися органами державної влади, а були проголошені основною ланкою системи органів місцевого і регіонального самоврядування. Запровадження органів місцевого державного управління в особі місцевих державних адміністрацій поглибило цей процес. Питання самостійності місцевих Рад, до якої були зроблені перші кроки, від цього тільки загострилось. Більше того, воно переросло у зв'язку з новим статусом місцевих Рад як органів місцевого і регіонального самоврядування у проблему визначення належного рівня самостійності місцевого самоврядування взагалі. В зв'язку з цим доречно нагадати, що незалежність місцевих органів, як цілком вірно зауважив французський дослідник П. Годме, значно більше визначається їх компетенцією в сфері фінансів, ніж у вирішенні інших питань або юридичним статусом¹.

Мета і завдання дослідження. Метою цього дисертаційного дослідження є розробка теоретичних і практичних проблем фінансової діяльності місцевих Рад народних депутатів на сучасному етапі розвитку нашої держави, визначення можливих напрямів підвищення її ефективності в першу чергу шляхом вдосконалення її правового регулювання.

Враховуючи, що в межах дисертаційного дослідження неможливо розробити детальний механізм правового регулювання фінансо-

¹ Годме П. М. Финансовое право. М., "Прогресс", 1978, с. 142.

вої діяльності місцевих Рад, який забезпечував би вирішення всього комплексу їх проблем, дисертант поставив перед собою такі завдання:

- виявити спільні і відмінні риси фінансової діяльності держави і органів місцевого самоврядування, якими є місцеві Ради, та визначити роль і місце правового регулювання фінансової діяльності місцевих Рад у комплексі проблем правового регулювання їх діяльності в цілому;

- дослідити еволюцію змісту поняття "місцевий бюджет" у зв'язку зі зміною статусу місцевих Рад і переходом до умов ринкових відносин;

- на основі аналізу чинного законодавства, яке регулює фінансову діяльність місцевих Рад і місцеві бюджети як її основу, виробити конкретні рекомендації щодо вдосконалення правового забезпечення самостійності місцевих Рад у сфері фінансів та посилення ефективності їх фінансової діяльності;

- визначити необхідні засоби вдосконалення бюджетного процесу у сучасних умовах.

Об'єктом вивчення дисертаційного дослідження є комплекс суспільних відносин, які складаються в процесі мобілізації, розподілу і витрачання фінансових коштів місцевих Рад народних депутатів.

Предметом дослідження є питання правового регулювання діяльності місцевих Рад по мобілізації, розподілу і витрачання фінансових коштів.

Методологічною і теоретичною основою дисертаційного дослідження є принципи діалектико-матеріалістичного пізнання соціальних процесів і явищ, а також формально-логічний, історичний, по-

рівняльний, структурно-функціональний, системний та соціально-юридичні методи аналізу і коментування нормативних актів.

В дисертації використано роботи вчених-кристив, філософів, економістів, соціологів, які досліджують проблеми фінансового права, теорії держави і права, державного права і управління, адміністративного права, а також економічні і соціальні проблеми, зміст і розвиток суспільних процесів і явиш.

Наукову базу дослідження складають роботи В.Б.Авер"янова, С.С.Алексеева, Г.В.Атаманчука, Г.В.Барабашева, І.Л.Бачило, В.В.Безчеревних, І.П.Бутка, А.М.Васильєва, Л.К.Воронової,

М.І.Корнісника, Б.П.Курашвілі, Б.М.Лазарєва, М.П.Орзіха, В.Ф.Логорілка, С.А.Ровінського, М.І.Піскотіна, В.І.Семчика, В.Ф.Сіренка, В.Д.Сорокіна, Ю.А.Тихомирова, Г.А.Туманова, Н.І.Хімічевої, В.В.Цветкова, В.Д.Ципкіна, М.В.Черноголовкіна, К.П.Шеремета, Л.П.Юзькова, Л.С.Явича та інших вчених.

В дисертації використані окремі роботи дореволюційних вчених, які досліджували проблеми фінансового права і самоврядування: І.Янжула, Р.Штурма, С.Зена, В.Водовозова, а також праці зарубіжних авторів.

Наукова новизна дослідження полягає в переосмисленні дисертантом ряду теоретичних положень науки фінансового права, їх виразі в авторському розумінні, підході пошукача до вирішення комплексу проблем правового регулювання фінансової діяльності місцевих Рад народних депутатів на сучасному етапі з позиції поєднання самостійності місцевих Рад у сфері фінансів з чіткою бюджетно-фінансовою дисципліною.

На захист виносяться такі пропозиції і висновки, які відображають позицію авторки щодо теоретичних і практичних проблем

правового регулювання фінансової діяльності місцевих Рад:

- висновок про те, що правове регулювання місцевих бюджетів як основи фінансової діяльності місцевих Рад, у сучасний період не сприяє розвитку підприємливості, активності та заінтересованості місцевих Рад у своїй фінансовій діяльності, оскільки не забезпечує стабільності бюджетів, а також пов'язана з цим пропозиція про закріплення довгострокових нормативів відрахувань від регулюючих прибуткових джерел, за рахунок яких місцеві бюджети формуються більше, ніж наполовину;

- висновок про недоцільність збереження в Законі про місцеві Ради народних депутатів і місцеве та регіональне самоврядування норми про визначення мінімальних розмірів бюджетів місцевого самоврядування, виходячи з нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя, оскільки ця норма не має економічного обґрунтування, яке зараз є неможливим у зв'язку з великою нерівномірністю соціально-економічного розвитку регіонів в Україні;

- висновок про те, що сучасне законодавство включає до позабюджетних коштів ряд суто бюджетних прибутків, котрі повинні зараховуватись до бюджету, який є основним фінансовим фондом місцевих Рад, і пропозиція нової редакції ст.13 Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве та регіональне самоврядування";

- висновок про необхідність посилення контролю місцевих Рад за надходженням коштів до місцевих бюджетів, в зв'язку з чим пропонується доповнити Закон України "Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве та регіональне самоврядування" нормою про

обов'язок постійних комісій з питань планування, бюджету і фінансів систематично контролювати податкові інспекції щодо стану стягнення податків до місцевих бюджетів;

- пропозиція з метою вдосконалення процедури розробки і затвердження місцевих бюджетів у стадію підготовки проекту бюджету ввести додаткову ступінь, а саме: вивчення постійними комісіями з питань планування, бюджету і фінансів попередніх пропозицій щодо бюджету з інформуванням місцевої Ради на сесії.

Наукове та практичне значення дисертаційного дослідження полягає у тому, що положення і висновки, до яких прийшов автор, та сформульовані на їх основі практичні пропозиції можуть сприяти науково обгрунтованому підходу до розробки і реалізації цілісної концепції правового регулювання діяльності місцевих Рад народних депутатів на сучасному етапі розвитку.

Практична реалізація пропозицій з питань правового регулювання фінансової діяльності місцевих Рад народних депутатів могла б допомогти, на думку автора, вдосконалению законодавства України, яке регулює цю сферу правовідносин, зміпненню фінансової основи місцевого та регіонального самоврядування, підвищенню організованості і чіткості дій місцевих Рад у фінансовій сфері, розвитку активності та ініціативи, зміпненню демократичних засад їх діяльності.

Положення і висновки, викладені в дисертації, можуть бути використані також у подальших дослідженнях в області фінансового, державного права і управління, вивченні проблем самоврядування, у процесі викладання курсів з відповідних дисциплін в юридичних вузах.

Апробація результатів дисертаційного дослідження здійснювалася на міжнародній, всесоюзних, республіканських та регіональних науково-практичних конференціях:

- Всесоюзна науково-практична конференція "Соціальні резерви розвитку трудового колективу: проблеми реалізації в умовах перебудови" /Академія суспільних наук при ЦК КПРС, м.Феодосія - 1990 р./;

- Республіканська науково-практична конференція "Розвиток національної державності союзної республіки на сучасному етапі" /Інститут держави і права АН України, м.Київ - 1990 р./;

- Республіканська науково-практична конференція "Організація територіального самоврядування і самофінансування: досвід і проблеми" /Інститут економіки промисловості м.Донецьк - 1990 р./;

- Регіональна науково-практична конференція "Місцеві Ради: проблеми місцевого самоврядування і місцевого господарства" /Львівський держуніверситет, м.Львів - 1990 р./;

- Республіканська науково-практична конференція "Становлення і розвиток місцевого самоврядування в суверенній правовій Українській державі" /Львівський держуніверситет, м.Львів - 1991 р./;

- Міжзональна науково-практична конференція "Фінансово-кредитне регулювання в умовах ринку" /Катеринбурзький інститут народного господарства, м.Катеринбург - 1991 р./;

- республіканська науково-практична конференція "До нової України - шляхом реформ" /Верховна Рада України, м.Київ - 1992 р./;

- республіканська науково-практична конференція "Актуальні проблеми управління територіями в Україні" /Верховна Рада України, Служба управління територіями апарату Президента України, Фонд сприяння становленню і розвитку місцевого і регіонального

самоврядування України м.Київ - 1992 р./;

- міжнародна науково-практична конференція "Джерела фінансування місцевого самоврядування та інфраструктури міст в Україні" /Міністерство фінансів України, Держкомітет України по житлово-комунальному господарству, Міністерство України у справах будівництва і архітектури, Держкомітет України по земельних ресурсах, Харківський міськвиконком та Агенство по міжнародному розвитку Сполучених Штатів Америки, м.Харків - 1993 р./.

Ряд наукових положень дисертаційного дослідження, а також практичні рекомендації у сфері правового регулювання фінансової діяльності місцевих Рад народних депутатів реалізовані автором під час участі у робочих групах по підготовці Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве та регіональне самоврядування", Положення про місцеву державну адміністрацію, а також знайшли відображення в опублікованих наукових статтях.

Структура роботи. Дисертація складається з вступної частини, двох розділів висновку, додатку та списку літератури.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовується актуальність теми дисертаційного дослідження, визначається предмет і мета дослідження, методологічна і теоретична основи та наукова новизна дисертації, а також науково-практичне значення і апробація результатів дослідження формулюються основні положення, які виносяться на захист.

Перший розділ. "Теоретичні питання правового регулювання фінансової діяльності держави і місцевих Рад народних депутатів" містить аналіз теоретичного аспекту проблеми. Фінансова діяльність держави розглядається в ньому як об'єктивне явище, що виникло на основі товарно-грошових відносин і містить в собі такий

же великий потенціал впливу на розвиток держави, як і самі товарно-грошові відносини.

Фінансова діяльність не тільки об'єктивно необхідна для держави, але і сама обумовлюється об'єктивними закономірностями. В сучасний період вона по суті є однією з форми перерозподілу матеріальних благ в їх грошовому виразі і забезпечує саме існування держави і виконання нею всіх інших її функцій. У фінансовій діяльності відбиваються об'єктивні якості і властивості держави, її можливості і потреби.

Фінансова діяльність розглядається як функція держави, що реалізується у формі здійснення державного управління. Оскільки в основі своєї вона носить державно-владний, управлінський характер, її багаточисельні функції /функції самої фінансової діяльності/ по суті, є функціями державного управління, тобто видами цілісного управлінського впливу держави та її органів на суспільні відносини, що складаються у фінансовій сфері.

Фінансова діяльність системи органів місцевого і регіонального самоврядування, головною ланкою якої є місцеві Ради, тісно пов'язана і взаємообумовлена з фінансовою діяльністю держави і разом з тим має свою специфіку. Видима їх відмінність полягає в обсязі функцій, але і відмінність і схожість випливають з більш глибоких причин: відмінних і спільних рис у діяльності держави та органів місцевого і регіонального самоврядування, змісту, суті, взаємозв'язку і взаємної залежності держави і органів місцевого і регіонального самоврядування,

За основу визначення поняття, суті і змісту фінансової діяльності місцевих Рад пропонується: взяти визначення поняття, суті і змісту фінансової діяльності держави. Так само, як і фінан-

сова діяльність держави - це процес мобілізації, розподілу і використання фінансових коштів, який регулюється правовими нормами, але здійснюється не державними органами, а місцевими Радами в межах, які визначені державою. Ці межі встановлено державою, але прямиї вольовий вплив держави на сферу діяльності органів місцевого самоврядування законодавством не передбачається щодо Рад базового рівня, а по відношенню до обласних і районних Рад обмежений компетенцією місцевої державної адміністрації.

Рівень самостійності у здійсненні фінансової діяльності Рад прямо пов'язаний з рівнем самостійності органів місцевого самоврядування, якщо вона взагалі має місце. У законодавстві зарубіжних країн однією з головних ознак муніципальних корпорацій є певна фінансова самостійність, під якою розуміється наявність у них власних бюджетів, прибуткових джерел, права стягувати місцеві податки, брати на себе боргові зобов'язання і здійснювати від свого імені інші фінансові операції, а також нести фінансову відповідальність.

Практика роботи місцевих Рад, і особливо в останні роки, виявила істотні недоліки механізму правового регулювання їх діяльності взагалі, і фінансової діяльності зокрема. Сподівання суспільства щодо цих органів виявились великою мірою невиправданими у зв'язку з їх громіздкістю, недостатньою мобільністю, розпливчастими формулюваннями, які містяться у законодавчих актах, що регулюють їх діяльність. Суттєвою перешкодою є також фінансова та економічна залежність місцевих Рад від центральних органів державної влади і управління. Недостатність компетентності і професіоналізму депутатського корпусу, рівня правових та економічних знань разом з недоліками механізму правового регулю-

вання діяльності місцевих Рад у сучасних складних умовах сприяли погіршенню соціально-економічного становища на місцях.

Правове регулювання діяльності місцевих Рад потребує створення цілісної концепції, оскільки становлення і розвиток системи органів місцевого і регіонального самоврядування і організація місцевої державної адміністрації значною мірою змінюють прийняті раніше в нашій державознавчій і правознавчій літературі концепції. Глибоке вивчення цієї проблеми потребує спеціального дослідження, тому у цій роботі розглядаються тільки деякі підходи до її вирішення у зв'язку з питанням про правове регулювання фінансової діяльності місцевих Рад. Останнє питання не можна розглядати окремо від проблем правового регулювання їх діяльності в цілому.

В комплексі проблем правового регулювання діяльності місцевих Рад правове регулювання їх фінансової діяльності, як видається, посідає одне з головних місць, оскільки містить в собі дуже великий потенціал впливу двох важелів: права і фінансів.

Практично, співвідношення і розмежування компетенції місцевих Рад і органів державної влади і управління, місцевих Рад різних ланок між собою значною мірою визначається співвідношенням і розмежуванням фінансової сфери їх діяльності. Більшу частину проблем правового регулювання діяльності місцевих Рад народних депутатів можна збільшити, зменшити або повністю вирішити шляхом урегулювання відповідним чином їх компетенції у фінансовій сфері і визначення кола прибуткових джерел їх бюджетів.

У другому розділі "Правове регулювання місцевих бюджетів та позабюджетних коштів місцевих Рад народних депутатів" аналізується

теорія питання про місцеві бюджети, її відбиття в сучасних умовах. Наводиться також аналіз чинного законодавства, що регулює бюджетно-фінансові правовідносини, досліджуються організаційно-правові питання бюджетного процесу.

Дисертант вважає, що становлення системи органів місцевого та регіонального самоврядування і реформування місцевого державного управління вимагають продуманих і цілеспрямованих дій щодо вдосконалення регулювання бюджетних відносин, в першу чергу економічними і правовими засобами. Зараз тільки почала перебудуватися та жорстка бюджетна система, яка повністю обмежувала ініціативу і підприємливість місцевих Рад. Нове законодавство України про місцеве та регіональне самоврядування, про місцеве державне управління, про бюджетну систему внесло істотні зміни у регулювання бюджетно-фінансової діяльності. Місцеві бюджети стають більш гнучкими, що дає поки що обмежену, але вже досить реальну можливість місцевим Радам поліпшити своє фінансове становище. Разом з тим, про самостійність місцевих бюджетів говорити ще не можна. Оскільки в нових умовах перехідного періоду до ринкових відносин і у майбутньому в умовах ринку змінюється сам характер місцевих бюджетів, то доцільно розглянути, що вкладалося в це поняття дослідниками і які нові якості в ньому з'являються.

У визначення терміну "бюджет" в юридичній літературі вкладається три значення. По-перше, коли мова йде про складання, прийняття і виконання бюджету, його розуміють як фінансовий план держави, як кошторис прибутків і видатків, які збалансовані між собою. По-друге, під бюджетом розуміють також сам державний фонд грошових коштів, за рахунок яких покриваються державні витрати.

І третє його значення полягає в розумінні бюджету як державного акту, що встановлює фінансовий план держави.

Визначення бюджету раніше було закріплене законодавчо.

У ст. I Закону УРСР від 30 червня 1960 р. "Про бюджетні права Української РСР і місцевих Рад народних депутатів" відтворилась відповідна норма союзного закону і державний бюджет республіки було визначено як основний фінансовий план утворення і використання державного фонду коштів УРСР. В ст. 33 цього Закону місцеві бюджети були визначені як складова частина цього плану.

Чітка дефініція державного бюджету як основного фінансового плану утворення і використання державного фонду коштів, необхідних для виконання завдань і функцій держави, що приймається вищим органом державної влади, об'єднує його економічну і політико-правову характеристику. Оскільки місцеві Ради були тоді органами державної влади, а місцеві бюджети були частиною державного бюджету, це визначення було цілком вірним і по відношенню до місцевих бюджетів. Різниця фактично полягала тільки у масштабах території та рівні органу державної влади, який затверджував бюджет.

Водночас визначення місцевих бюджетів в юридичній та економічній літературі більш конкретизувалося, "локалізувалося" за територіальним принципом. Місцеві бюджети розглядалися як: 1/ економічна категорія; 2/ основний фінансовий план відповідних адміністративно-територіальних підрозділів; 3/ централізований фонд державних ресурсів відповідних місцевих органів державної влади.

В нових умовах, коли зроблені перші кроки в напрямку посилення політичної, економічної, фінансової самостійності місцевих Рад

як органів місцевого самоврядування, місцеві бюджети вже неможна вважати складовою частиною державного фінансового плану. Адже

по-перше, до складу державного бюджету вони не включені. По-друге, місцеві Ради вже не органи державної влади. По-третє, місцеві бюджети набувають великою мірою прогнозного характеру і точніше є планами-прогнозами, внаслідок певного ступеню непередбаченості, яка характерна для ринкових відносин.

Крім того, місцеві бюджети в першу чергу набувають соціально спрямованість, яка впливає перед усім з самого визначення місцевого та регіонального самоврядування, яке було закріплено законодавчо.

Говорячи про особливості місцевих бюджетів та їх правове регулювання, необхідно мати на увазі, що від правової форми, в яку втілиться модель управління місцевим бюджетом, великою мірою буде залежати ефективність фінансової діяльності місцевих Рад.

Дисертант вважає, що самостійність місцевих Рад у бюджетно-фінансовій сфері повинна забезпечуватись їх достатньо широкими повноваженнями в залученні і використанні коштів та надійністю і достатністю їх прибуткових джерел, які визначені на законодавчому рівні.

Сьогодні в Україні наявна законодавча база цього не забезпечує. Активний законодавчий процес, реформування державного управління і місцевого самоврядування зрушили з "мертвої точки" ситуацію, але ще далеко ці питання не вирішили і, навіть потягли за собою ще низку нових гострих питань.

Головними законодавчими актами, які регулюють місцеві бюджети, є Закон України "Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве та регіональне самоврядування" та Закон України "Про бюджетну

систему України". З точки зору законодавчої техніки невірним є те, що багато статей цих законів дублюють одна одну. Від цього дієвість Законів зовсім не підвищується, II повинен забезпечувати детальний механізм реалізації, який відсутній в обох законах. Тому ці закони не забезпечують виконання на практиці положень, які закріплені в тих їх статтях, що регулюють бюджетно-фінансову сферу діяльності місцевих Рад.

Перелік податків і доходів, які повністю закріплені за місцевими бюджетами цими законами, досить широкий у порівнянні з тими прибутками, що були закріплені за ними раніше Законом УРСР про бюджетні права місцевих Рад. І якщо раніше місцеві бюджети формувалися за рахунок закріплених прибутків на 25-30 відсотків, то тепер їх доля становить трохи менше половини бюджетів, але не є вирішальною.

Стабільність місцевих бюджетів перебуває у прямій залежності від щорічно встановлюваного розміру відрахувань від регулюючих прибуткових джерел і менш, ніж наполовину, визначається закріпленими джерелами. Це є великою перешкодою для зміцнення фінансової самостійності місцевих Рад. Практично будь-які зусилля місцевої Ради, які спрямовані на поповнення прибутків свого бюджету можуть бути значною мірою знецінені відповідним чином відрегульованим відсотком відрахувань від головних прибуткових джерел. Крім того, не можна говорити про невторчання вищих органів у процес розробки і використання бюджету, коли таке щорічне втручання фактично є вирішальним.

Ще гірше ситуація у обласних і районних місцевих Рад, у яких майже відсутні закріплені доходи. При чому, якщо розміри загальнодержавних податків, зборів і платежів, що зараховуються

до обласних бюджетів, міст Києва і Севастополя, міст обласного підпорядкування визначаються Верховною Радою України, то розміри частини загально-державних податків зборів і платежів, що зараховуються до районних бюджетів визначаються обласними Радами народних депутатів. Тут вже подвійне принципове втручання.

Дисертант вважає, що для забезпечення принципового положення статті 10 Закону щодо самостійності місцевих Рад у розробці, затвердженні і витрачанні своїх бюджетів, а також для стимулювання місцевих Рад до активної роботи по залученню прибутків до свого бюджету, необхідні стабільні нормативи відрахувань від регулюючих джерел спочатку на 3-5 років, враховуючи нестабільність економічної ситуації в Україні зараз, а в подальшому - постійні, закріплені на законодавчому рівні.

При цьому доцільно на законодавчому рівні закріпити також процес детальної розробки і розрахунку самих нормативів відрахувань.

Надавати допомогу місцевим бюджетам потрібно не шляхом фактичного вилучення і перерозподілу коштів, а шляхом створення цільових програм розвитку та вирівнювання регіонів, наданням дотацій і субсидій, але на законних підставах. Для цього необхідно також розробити порядок надання такої допомоги і доповнити відповідним розділом Закон України "Про бюджетну систему України"; в якому регламентувати порядок і умови надання такої допомоги.

Великою проблемою є питання про нормативи бюджетної забезпеченості на одного жителя. Протягом трьох років існування цієї норми економістами здійснювалися різні спроби вирахувати її. Але це виявилось неможливим у зв'язку з великою нерівномірністю соціально-економічного розвитку різних регіонів України. Оскільки

ця перешкода потребує великого часу для її подолання, доцільно виключити це положення з тексту Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве та регіональне самоврядування".

Окремо розглядається питання щодо регулювання позабюджетних коштів, які відповідно до Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве та регіональне самоврядування" разом з бюджетними коштами і валютними фондами складають фінансову основу місцевого та регіонального самоврядування. Правовий режим позабюджетних коштів, на думку дисертанта, потребує вдосконалення. При цьому слід мати на увазі, що основним фінансовим фондом, який забезпечує виконання повноважень місцевих Рад є бюджет. Як нормативний акт бюджет забезпечує додержання фінансової дисципліни всіма учасниками правовідносин, що виникають в процесі нагромадження і використання бюджетних коштів, і відіграє виняткову роль як їх регулятор. Отже, не можна виносити за межі бюджету такий великий перелік суто бюджетних джерел, який містить стаття Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве та регіональне самоврядування".

Разом з тим, наявність у місцевих Рад права утворювати позабюджетні фонди зараз, в умовах дуже великої залежності місцевих бюджетів від регулюючих джерел, має і певну позитивну якість, оскільки стимулює Ради до пошуку додаткових джерел фінансування соціально-економічних потреб регіону.

Тому на період поступової стабілізації місцевих бюджетів, можливе збереження за місцевими Радами цього права, але перелік прибутків, які можуть зараховуватись до позабюджетних фондів, необхідно значно обмежити.

До позабюджетних коштів можуть зараховуватись лише прибутки, надходження яких неможливо врахувати і передбачити, і які разом з тим не є обов'язковими для юридичних і фізичних осіб по відношенню до органів місцевого і регіонального самоврядування. Надходження цих прибутків не закріплено державою імперативно як наслідок здійснення чи не здійснення будь-яких обов'язків. Податки, різні неподаткові платежі, прибутки від штрафних санкцій є або наслідком або засобом виконання державних функцій. Їх надходження забезпечується правовими і організаційними заходами, тому всі ці прибутки повинні зараховуватись до бюджету.

До позабюджетних коштів на думку дисертанта, можуть зараховуватись прибутки, які одержані органами місцевого і регіонального самоврядування внаслідок проведення додаткових заходів, що не є їх прямих обов'язком, крім оголошення місцевих позик. Місцеві позики - захід виключного характеру і має великі наслідки, оскільки покладає на органи місцевого і регіонального самоврядування великі обов'язки. Оголошення місцевих позик цілком правильно віднесено до виключної компетенції представницьких органів місцевого і регіонального самоврядування. Незважаючи на добровільність позик для громадян внаслідок правовідносин, що виникають у цьому випадку, у органів місцевого і регіонального самоврядування з'являються обов'язки, виконання яких забезпечується заходами державного впливу. Належні державні гарантії повною мірою можна забезпечити лише, якщо зарахувати ці кошти до категорії бюджетних.

До позабюджетних коштів можуть поступати прибутки від проведення грошово-речових лотерей, організації різних благодійних і цільових фондів, а також добровільні внески громадян, під-

приємств і організацій тощо.

Враховуючи вищенаведене, необхідне відповідне редагування статей II і I3 Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве та регіональне самоврядування".

Розглядаючи проблеми місцевих бюджетів, дисертант звертає увагу на питання організації бюджетного процесу в сучасних умовах і його нормативної регламентації. При всій складності фінансово-бюджетних проблем на сучасному етапі, все ж є неприпустимим таке тривале обговорення проекту бюджету депутатами місцевих Рад, коли бюджет не приймається по 3-6 місяців.

Щоб хоча б трохи зняти гостроту цієї проблеми, вирішити найбільш складні і болючі питання, не дозводячи справи до протистояння на сесії Ради під час обговорення і затвердження проекту бюджету, доцільно було б організувати вивчення попередніх пропозицій щодо проекту бюджету постійними комісіями Ради. Відповідно виконавчі органи мають підготувати такі пропозиції і представити їм задовго до офіційного розгляду і затвердження бюджету. Висновки постійних комісій потім доцільно узагальнити і оформити рішенням постійної комісії з питань планування, бюджету і фінансів з обов'язковим наступним інформуванням місцевої Ради на сесії.

Цю додаткову ступінь бюджетного процесу можна передбачити у Положенні про порядок розробки, виконання і затвердження бюджету, яке місцева Рада може прийняти на підставі чинного законодавства.

Разом з тим, практика роботи Рад останніх років не дає повної впевненості у тому, що навіть з введенням такої додаткової ступені в стадію підготовки бюджету він буде затверджуватись своєчасно. Не виключена можливість того, що новий фінансовий рік

може початися без затверженого бюджету. Тому при наявності істотних протиріч при обговоренні бюджету необхідно затверджувати на сесії хоча б головні суми доходів і витрат, щоб кошти поступали до бюджету і використовувались на законних підставах.

І як крайній випадок, при неможливості прийти до єдиної точки зору навіть у цьому, варто щомісячне фінансування відповідних витрат проводити в розмірі 1/12 від обсягу бюджетних асигнувань попереднього року і ці витрати враховувати в бюджеті на поточний рік, але обмежити цей період тривалістю не більше чверталю.

До дисертації додаються розроблені дисертанткою рекомендації по вдосконаленню управління фінансовою сферою м.Дніпродзержинська Дніпропетровської області, в яких знайшли відображення положення дисертаційного дослідження.

У висновку гідведені загальні підсумки дослідження.

По темі дослідження опубліковані такі роботи:

1. Вопросы совершенствования правового регулирования финансовой деятельности местных Советов // Развитие национальной государственности союзной республики на современном этапе. Тезисы респ. научно-практ. конференции. - Киев, 1990 г. С.119-121;

2. Социальные резервы развития трудовых коллективов в условиях перехода регионов на самоуправление и самофинансирование //Социальные резервы трудового коллектива: проблемы реализации в условиях перестройки. Материалы всесоюзной научно-практической конференции. - Феодосия, 1990. - С.154-155;

3. Деякі організаційно-правові питання фінансової діяльності місцевих Рад народних депутатів в умовах переходу на самоврядування і самофінансування//Місцеві Ради: проблеми місцевого само-

врядування і місцевого господарства. Львівська регіональна науково-практична конференція. Тези доповідей і повідомлень. Львів, 1990 р. - С.58-59 ;

4. Фінансова самостійність місцевих Рад//Радянське право. - 1991. - № -С.17-19;

5. Фінансова основа місцевого самоврядування (державно-правовий аспект)//Становлення і розвиток місцевого самоврядування в суверенній Українській правовій державі. Тези доповідей і повідомлень республіканської науково-практичної конференції. Львів.-1991.- С.39-41 ;

6. Правовое регулирование местных бюджетов в условиях перехода на рыночные отношения //Финансово-кредитное регулирование в условиях рынка. Межзональная научно-практическая конференция Тезисы докладов. - Екатеринбург,-1991 г. - С.28-29 ;

7. Взаимотношения предприятий и организаций разных форм собственности с местным бюджетом /Финансово-кредитное регулирование в условиях рынка. Межзональная научно-практическая конференция. Тезисы докладов .Екатеринбург.-1991. - С.26-27. /в соавторстве с О.Ф.Андрийко/;

8. До питання правового регулювання фінансової діяльності місцевих Рад. /Правова держава. Вип. 2-3. К.: Наукова думка. - 1992, - С. 67-91.

9. Правове регулювання позабюджетних коштів органів місцевого і регіонального самоврядування //Актуальні проблеми управління територіями в Україні. Матеріали науково-практичної конференції.- К. - 1992. - С.145-147 .

Підписано до друку 25.10.93р формат 60x84/16

Папір друк. Умов.друк.л. 1,0. Тираж 100 прим рник. Ваказ №2055

Надруковано ЦУОП ДНПП "Плодвинконсерв" м. Київ, ул.Саксаганського,1

AB 28.527