

КИЇВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ім. ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
Юридичний факультет

На правах рукопису

МАЙДАННИК Олена Олександрівна

ПРАВОВІ ОСНОВИ БЮДЖЕТНО-ФІНАНСОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ
МІСЦЕВИХ РАД НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ

Спеціальність І2.00.02 - Державне право і управ-
ління; 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



00814033 (J)

46 28879

Робота виконана в Київському університеті ім. Тараса Шевченка

Науковий керівник - доктор юридичних наук, професор
Воронова Л.К.

Офіційні опоненти - доктор економічних наук, професор
Василик О.Д.

кандидат юридичних наук, доцент
Бекерська Д.А.

Провідна організація - Чернівецький державний університет
ім. Ю. Федьковича

Захист дисертації відбудеться *20 грудня* 1993 р.
о 11 годині на засіданні спеціалізованої ради Д.068.ІВ.І4
в Київському університеті ім. Тараса Шевченка /252017, м. Київ,
вул. Володимирська, 60/.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Київського
університету ім. Тараса Шевченка.

Автореферат розіслано *"19 листопада* 1993 р.

Вчений секретар
спеціалізованої ради,
кандидат юридичних наук,
доцент

Шибіко В.П.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність наукового дослідження питань розглядуваної теми обумовлюється значимістю досягнення оптимальної правової регламентації відносин у сфері бюджетно-фінансової діяльності представницьких органів самоврядування по формуванню фінансово-економічної бази підвідомчих їм територій. Зміст відносин у цій сфері визначається принципами формування фінансово-економічної бази місцевого і регіонального самоврядування, які мають бути відображені й закріплені в нормах права. Самостійні й збалансовані бюджети підвідомчих Радам народних депутатів територіальних одиниць вкупі з Державним бюджетом України та іншими матеріально-фінансовими ресурсами становлять надійний економічний засіб забезпечення економічного суверенітету нашої держави.

Обумовлювана законами суспільного розвитку тенденція безперервного розширення суспільного виробництва матеріальних благ у вирішальній мірі забезпечується і стимулюється поряд з наявністю у віданні органів самоврядування відповідних природних ресурсів, місцевого господарства і комунальної власності, також достатністю фінансових ресурсів, якими місцеві Ради можуть оперативне розпоряджатися. Ці самоврядні структури уповноважені і зобов'язані здійснювати керівництво економічними і соціальними процесами на підвідомчих територіях. В межах адміністративно-територіальних одиниць такими структурами в Україні є сечлвані місцевими Радами народних депутатів органи місцевого і регіонального самоврядування та виконавчі владні органи.

Ефективність здійснення органами народного представництва всіх питань місцевого значення, комплексного соціально-економічного розвитку підвідомчих територій і, в кінцевому підсумку, задоволення матеріальних, духовних і інших потреб населення забезпечується саме належним матеріально-фінансовим опосередкуванням їхнього функціонування. Фінансово-економічну базу місцевого і регіонального самоврядування

становлять природні ресурси, місцеве господарство, комунальна власність та фінансові ресурси^{1/}.

У відповідності із законодавством важливу складову фінансово-економічної бази самоврядування становлять фінансові ресурси, що складаються з бюджетних і позабюджетних коштів та валютних фондів. У системі фінансових ресурсів важливе місце належить бюджетним коштам, що становлять зміст місцевих бюджетів. Місцеві бюджети є фінансовими планами місцевих Рад по формуванню фінансових ресурсів, їх спрямуванню на фінансування заходів, що визначаються планами і цільовими програмами економічного і соціального розвитку відповідних територіальних одиниць. У кінцевому підсумку бюджети призначаються для забезпечення різномісцевих потреб людини - головної продуктивної сили суспільства^{2/}.

Визначальна роль фінансових ресурсів, зокрема бюджетних коштів, для належного здійснення місцевими Радами народних депутатів своїх повноважень вимагає всебічної і чіткої правової регламентації питань, що стосуються принципів і методів їх формування, своєчасної і повної мобілізації коштів та обґрунтованого їх розподілу і витрачання. Важливе значення законодавства, що регламентує відносини у розглядуваній сфері, полягає в тому, що воно має активно сприяти також виникненню стимулів для підвищення ефективності виробничо-господарської діяльності, розширення виробництва, а тим самим збільшення обсягу національного доходу і надходжень у бюджети.

Аналіз практики бюджетно-фінансової роботи місцевих Рад народних

- 1 Див. Закон "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування", ст. 5 / Далі буде - "Про місцеві Ради народних депутатів ..." - О.М./ - Відомості Верховної Ради України, 1992, № 28, ст. 387.
- 2 Див. Воронова Л.К. Бюджетноправове регулювання в СРСР. - К.: Вища школа, 1975. С. 9.

депутатів, як показується в роботі, свідчить, що місцеві бюджети багатьох територіальних одиниць формуються часто із значним дефіцитом, що між їхніми доходними і видатковими частинами не завжди досягається необхідний баланс. Вивчення показує, що однією з важливих причин такого стану є певна недосконалість правового регулювання відносин у розглядуваній сфері.

Ефективність функціонування виробничої сфери, об'єктивна потреба постійного прискорення розвитку виробництва матеріальних благ і надання послуг населенню у великій мірі залежить від тих стимулюючих чинників, що генеруються принципами формування й виконання бюджетів і втілюються у положеннях нормативних актів. Аналіз чинного законодавства та практики його застосування дає підставу твердити, що правові норми не в повній мірі забезпечують місцевим Радам народних депутатів належну фінансову самостійність, дещо обмежують, як показано в матеріалах даної роботи, потенційні можливості місцевих Рад стимулювати виробничо-господарську діяльність, вишукувати резервні джерела доходів у бюджеті. Так, в нормах, що регламентують принципи питання формування й виконання місцевих бюджетів, питання оподаткування, не визначено механізму реалізації декларованої в законодавстві самостійності місцевих Рад народних депутатів, не передбачено правових засобів стимулювання виробничо-господарської діяльності підприємств /об'єднань/, організацій, установ. В таких умовах, звичайно, обмежуються можливості для прояву місцевими Радами ініціативи у пошуках шляхів збільшення обсягу бюджетів, у пошуках і застосуванні стимулів активізації виробничої сфери^{1/}.

Окреслені об'єктивні потреби підвищення ефективності впливу втілених у нормах права принципів і методів формування місцевих бюд-

1 Див. про це також Василік О. Фінансові проблеми столичного міста.- Хрещатик. 1992 р. 24 квітня

жетів на зростання темпів розвитку виробничої сфери набули особливо-го значення в сучасний період, коли відбуваються істотні зміни в економічній сфері нашої країни. Запроваджуються ринкові відносини у народному господарстві, що здійснюється на тлі роздержавлення власності і заходів по її частковій приватизації. У цих умовах об'єктивно виникає потреба в децентралізації системи управління економікою, у перебудові методів керівництва, в зміщенні центра ваги у справі керівництва виробничо-господарською діяльністю від центральних до місцевих владних структур. Всі ці, нові для економічної політики і практики нашої держави, чинники диктують необхідність підвищення ролі інститутів владних структур місцевого самоврядування, передусім їхньої основа - місцевих Рад народних депутатів. Виникає потреба розвитку і вдосконалення їхніх функцій по керівництву зростаючим обсягом і ускладненням роботи в умовах запровадження ринкових відносин у народному господарстві^{1/}.

Однією з необхідних умов належного здійснення заходів щодо підвищення ролі місцевих Рад народних депутатів має бути зміцнення фінансово-економічного забезпечення їхньої діяльності по керівництву виробничо-господарською, соціальною і іншими сферами. Особливого значення набуває потреба дальшого розвитку і зміцнення місцевих бюджетів, що може бути досягнуто шляхом вдосконалення законодавства, яке регламентує відносини в бюджетно-фінансовій і податковій сферах.

З'ясована потреба підвищення ролі і рівня правового регулювання бюджетно-фінансової діяльності представницьких органів самоврядування на фоні певної недосконалості чинного законодавства загострює

актуальність дослідження проблем розглядуваної теми. Ці фактори породжують необхідність ґрунтовного теоретичного дослідження

1 Концепція переходу Української РСР до ринкової економіки// Відомості Верховної Ради Української РСР. - 1990. № 48. Ст. 632.

питань щодо шляхів і способів посилення впливу права на суспільні відносини у розглядуваній сфері.

Вищевикладене показує, що перед фінансово-правовою наукою, як складовою юридичної науки, стоїть завдання по узагальненню практики застосування бюджетно-фінансових норм та розробці науково обгрунтованих рекомендацій щодо шляхів розвитку і вдосконалення бюджетно-фінансового законодавства. Це свідчить про актуальність дослідження питань проблеми бюджетно-фінансових повноважень представницьких органів самоврядування.

Науковому дослідженню інститутів фінансового права, проблем розвитку і вдосконалення бюджетно-фінансового законодавства та практики його застосування присвячено наукові праці вчених правознавців - монографії, наукові статті, дисертаційні дослідження, публікації в періодичних виданнях і інші роботи.

Глибокі наукові дослідження питань розглядуваної проблематики провели вчені правознавці Д.А.Бекерська, В.В.Бесчеревних, Л.К.Воронова, О.Н.Горбунова, Т.С.Єрмакова, Б.Н.Іваков, Н.К.Ісаєва, С.Т.Кадькаленко, Н.А.Куфакова, Л.Г.Кучейник, М.І.Ославський, М.І.Піскетін, Н.Ю.Пришва, Є.А.Ровінський, Н.І.Хімічева, А.І.Худяков, С.Д.Ципкін та інші автори. Значний вклад у розробку питань досліджуваної проблематики внесли вчені економісти - О.Д.Василик, Г.Б.Поляк і ін. Помітний внесок у висвітлення розглядуваних питань зробили також практичні працівники Рад народних депутатів^{1/}.

1 Див. Малета М.Д. /Голова Могилів-Подільської міської Ради народних депутатів Вінницької області/ Міській Раді - надійну матеріально-фінансову базу; Пантукін В.О. /Голова Луганської міської Ради народних депутатів/ Совершенствовать порядок формирования местных бюджетов. - Актуальные проблемы управления территориями в Украине. Материали науково-практичної конференції. - Київ, 1993. С.178-180, 195-197.

Дослідженню проблем бюджетно-фінансових повноважень саме місцевих Рад, питань реалізації цих повноважень були присвячені праці М.І.Піскотіна, Н.І.Хімічевої /60 - 70 роки/. В Україні захищені кандидатські дисертації з цих проблем С.Т.Кадькаленком /1983 р./, М.І.Ославським /1991 р./.

У наукових працях автори, спираючись на аналіз законодавства і практики його застосування - розробили і сформулювали наукове визначення поняття бюджету, як правової категорії - внесли значний вклад у висвітлення основних принципів і методів формування та виконання Державного бюджету і бюджетів територіальних одиниць, особливостей правового статусу місцевих бюджетів та інших питань. Автори розробили і сформулювали ряд пропозицій щодо шляхів вдосконалення правового регулювання відносин у бюджетно-фінансовій сфері та поліпшення практики його застосування.

Праці, в яких автори досліджують питання розглядуваної проблематики, становлять значний науковий інтерес і мають велике значення для вдосконалення законодавства та практики його реалізації.

Відмічаючи велике значення наукових праць, присвячених дослідженню цих питань, треба мати на увазі ту обставину, що більшість із них виконане до здійснюваного оновлення законодавства, яке інтенсивно проводиться після проголошення незалежності України і прийняття Акту проголошення незалежності України. Природно, що в цих умовах ряд істотних новел, які внесені у фінансове законодавство, його бюджетну, податкову й інші складові та законодавство, що закріплює правовий статус місцевих Рад народних депутатів, місцевого і регіонального самоврядування і т. ін. не могли стати об'єктом наукового дослідження.

Виходячи з цих позицій та реалій сьогодення можна бачити, що ряд питань розглядуваної проблематики вимагає як дальшого наукового дослідження, так і певного переосмислення та спроби знайти оптимальне

вирішення проблем, трактовки по яких носять спірний характер.

З'ясування актуальності розглядуваної проблематики обумовляє потребу дальшого наукового дослідження питань, які мають як теоретичне так і практичне значення для дальшого вдосконалення правової регламентації відносин у сфері бюджетно-фінансової діяльності місцевих Рад народних депутатів і виконавчих владних структур. Дослідження цих питань набуває особливого значення в умовах, коли відбуваються істотні зміни в економічній та інших сферах життя нашої держави.

Відмічені обставини обумовили обрання названої теми для дисертаційного дослідження. При цьому поставлені в дисертаційній роботі питання досліджуються переважно в теоретичному плані. Природно, що в одній дисертаційній роботі неможливо провести наукове дослідження всього обсягу питань розглядуваної проблематики. Це обумовило доцільність піддати в роботі дослідженню лише частину питань розглядуваної проблематики.

Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі комплексного і всебічного аналізу нормативних актів, що регулюють відносини у бюджетно-фінансовій сфері та матеріалів практики їх застосування в діяльності місцевих Рад народних депутатів, виконавчих владних структур з'ясувати й обґрунтувати шляхи підвищення ефективності бюджетно-фінансової діяльності представницьких органів самоврядування, визначити правові гарантії реальної самостійності місцевих бюджетів, а, отже, і фінансової самостійності місцевих Рад народних депутатів як неодмінної умови розширення ініціативи у реалізації їхніх потенційних мож-

ливостей.

Це загальне завдання обумовило необхідність дослідити такі групи питань:

- про принципи і методи формування місцевих бюджетів і методи бюджетного регулювання;
- про визначення правових форм оптимізації співвідношення між закріпленими й регулюючими джерелами доходів місцевих бюджетів;
- про визначення змісту й основних напрямків видатків, фінансування яких здійснюється із бюджетів самоврядування;
- про шляхи вдосконалення правового регулювання порядку формування позабюджетних фондів;
- про правові форми оптимізації розмежування повноважень у сфері бюджетно-фінансової діяльності між представницькими і виконавчими органами;
- про шляхи вдосконалення правових актів, що регламентують бюджетний процес у системі місцевих бюджетів.

Важливим завданням дисертаційної роботи стало формулювання пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення правової регламентації бюджетно-фінансових повноважень представницьких органів самоврядування, виконавчих структур.

Теоретичну основу дисертаційного дослідження становлять вчення про державу і право, програмні документи держави Україна, праці вчених із загальної теорії держави і права, конституційного, фінансового, адміністративного права, положення наукових досліджень вчених економістів.

Об'єктом дослідження дисертаційної роботи стали норми Конституції України, Закони України: "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування", "Про Представника Президента України", "Про бюджетну систему України", "Про систему епо-

даткування", Закони, Постанови Верховної Ради України, Укази Президента, постанови і декрети Кабінету Міністрів України та інші нормативні акти, що регламентують відносини у сфері бюджетно-фінансової діяльності представницьких органів самоврядування, їхніх виконавчих органів та органів місцевої державної адміністрації. При виконанні роботи використано також Закон Російської Федерації "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации" /1991г./

В процесі розробки теми дослідження широко залучалися і враховувалися висновки і пропозиції, що висунуті у роботах вчених правознавців, вчених економістів та в публікаціях практичних працівників місцевих Рад народних депутатів.

Робота виконана на основі використання фактичного матеріалу практики застосування бюджетно-фінансового та інших галузей законодавства в роботі Верховної Ради України, представницьких органів місцевого і регіонального самоврядування та виконавчих органів Вінницької, Житомирської, Запорізької, Київської, Одеської, Харківської, Черкаської, Чернігівської областей, м. Києва і його районів.

Теоретичні положення, зроблені висновки та сформульовані пропозиції у дисертації ґрунтуються на вивченні й аналізі чинного законодавства, узагальнених матеріалів практики його застосування, на критичному осмисленні положень, що містяться в працях учених правознавців та зарубіжних вчених-криміністів.

У процесі аналізу законодавства, узагальнення й аналізу практики роботи місцевих Рад народних депутатів і виконавчих органів, розробки і формулювання визначень, висновків і пропозицій щодо шляхів вдосконалення законодавства і практики його реалізації застосовувалися загальнонаукові і частково наукові методи дослідження - логічний, порівняльно-правовий, історичний, системно-структурний, статистичний методи дослідження.

Наукова новизна дисертаційного дослідження виявляється: 1/ у самій постановці і теоретичному обґрунтуванні питань, наукове дослідження яких диктується потребами визначення шляхів і вироблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства України, яке регулює відносини у сфері бюджету і фінансів та практики його застосування в діяльності органів самоврядування і виконавчих структур. У цьому розумінні важливе значення має проведене дослідження питання про способи правового забезпечення реальної самостійності місцевих бюджетів, а, отже, і фінансової самостійності місцевих Рад народних депутатів, як умови створення сприятливого середовища для вільного вияву і використання ділової ініціативи в практичній діяльності по застосуванню законодавства.

Виходячи з нових реалій життя, кардинальних перетворень у політичній, економічній і духовній сферах нашого суспільства, що зумовлені проголошенням і прийняттям Акту проголошення незалежності України, в дисертації визначені деякі нові підходи у процесі дослідження питань розглядуваної проблематики;

2/ у проведенні всебічного аналізу бюджетно-фінансових повноважень представницьких органів місцевого і регіонального самоврядування, які мають право самостійно складати, затверджувати і виконувати бюджети відповідних територій, вводити місцеві податки і збори, нормувати витрати на заходи, що ними проводяться та фінансуються за рахунок бюджетних коштів та позабюджетних фондів;

3/ в аналізі великого масиву нормативних актів, що містять норми, які регулюють відносини у сфері бюджету і фінансів, їхнього застосування у практичній роботі представницьких органів самоврядування та виконавчих владних органів. Це дало можливість дослідити форми реалізації бюджетно-фінансових повноважень названих органів, виявити позитивні якості та недоліки правових норм, що регулюють відносини у розглядуваній сфері та сформулювати і обґрунтувати пропозиції щодо

їхнього вдосконалення в напрямку забезпечення реальної самостійності бюджетів самоврядування, а, отже, і фінансової самостійності представницьких органів самоврядування;

4/ у розгляді й аналізі принципів та механізму формування бюджетів самоврядування та методів бюджетного регулювання. На основі цього зроблена спроба визначити правові форми оптимізації співвідношення між сумами надходжень від закріплених й регулюючих доходних джерел місцевих бюджетів;

5/ в окресленні наукових підходів до визначення критеріїв встановлення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і інших доходів до місцевих бюджетів та критеріїв розмежування частини загальнодержавних податків і доходів між бюджетами самоврядування різних рівнів;

6/ у визначенні шляхів оптимізації правових форм участі представницьких органів самоврядування і обсягу їхніх повноважень у визначенні нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і доходів між місцевими бюджетами різних рівнів та правових форм участі і обсягу повноважень представницьких органів самоврядування нижчих рівнів у розмежуванні частини загальнодержавних податків і доходів між місцевими бюджетами різних рівнів;

7/ у проведенні дослідження змісту і основних напрямків видатків, які мають фінансуватися з місцевих бюджетів та позабюджетних фондів;

8/ на основі аналізу законодавства та практики його застосування зроблена спроба визначити шляхи вдосконалення правового регулювання порядку формування позабюджетних фондів;

9/ у дослідженні правових форм оптимізації розмежування повноважень між представницькими органами самоврядування і виконавчими органами у бюджетно-фінансовій сфері та шляхів вдосконалення правових актів, що регламентують процедуру складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів самоврядування, складання і затвердження звітів про їх вико-

нання та правового статусу розпорядників кредитів.

Визначаючи питання дослідження, автор керувався їхньою значимістю для розробки теорії фінансового та конституційного права. При цьому увага зосереджувалася на тих питаннях, які найменш досліджені наукою фінансового права.

У результаті проведеного дослідження, критичного аналізу положень, що містяться у науковій літературі та практики, що склалася, в дисертації сформульовано й обгрунтовано ряд висновків та пропозицій щодо вдосконалення законодавства, яке регулює відносини у галузі бюджету і фінансів та практики його застосування, які містять елементи новизни теоретичного і практичного характеру. З їх числа на за х и с т вносяться такі:

1/ Основоположна роль фінансових ресурсів, зокрема бюджетних коштів, у здійсненні представницькими органами самоврядування повноважень по керівництву економічними і соціальними процесами передбачає необхідність відповідного правового забезпечення їхньої діяльності, всебічної і повної регламентації всього комплексу питань, що пов'язані з принципами і методами формування й виконання місцевих бюджетів.

2/ Обгрунтовується теза про те, що для забезпечення представницьким органам самоврядування достатніх можливостей стимулювати активізацію діяльності виробничо-господарської сфери, а тим самим сприяти збільшенню обсягу національного доходу і надходжень у бюджет та виявленню додаткових джерел фінансових ресурсів, доцільно розробити правові гарантії забезпечення реальної самостійності місцевих бюджетів, а отже, і фінансової самостійності представницьких органів самоврядування. Одним із важливих засобів вирішення розглядуваної проблеми може стати закріплення у законодавстві права представницьких органів самоврядування брати вирішальну участь у визначенні нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і інших доходів до місцевих бюджетів та у розмежуванні частини названих доходів і податків між

бюджетами самоврядування різних рівнів.

3/ Широкий вияв ініціативи у справі активізації виробничо-господарської діяльності, а отже, зростання суспільного виробництва виникає в умовах наявності необхідної господарської і фінансової самостійності територіальних одиниць. Це дає підставу для перегляду підходів до порядку формування й виконання місцевих бюджетів, порядку розподілу фінансових ресурсів між бюджетами нижчих і вищих рівнів. Обґрунтовується пропозиція про доцільність запровадження порядку, за яким формування бюджетів має здійснюватися знизу доверху. Доцільно розробити й відпрацювати такий порядок, за яким мобілізовані фінансові ресурси територіальних одиниць нижчих рівнів за встановленими нормативами спрямовуються до бюджетів вищих рівнів. Частина фінансових ресурсів, що залишається після проведення відрахувань, зараховується до бюджету самоврядування даної території.

4/ З метою зміцнення самостійності місцевих бюджетів необхідно визначити й законодавче закріпити чіткий перелік видатків на заходи, фінансування яких має здійснюватися з місцевих бюджетів. Це має забезпечити формування й виконання місцевих бюджетів на основі обґрунтованих і достовірних даних, сприятиме досягненню не штучного, а реального їхнього збалансування і стане однією з умов для визначення обґрунтованих, а не довільних нормативів відрахувань до місцевих бюджетів, умовою зміцнення самостійності місцевих бюджетів.

5/ Згідно з Законом "Про місцеві Ради народних депутатів..." затвердження бюджетів і внесення до них змін здійснюється місцевими Радами виключно на їхніх пленарних засіданнях /п. 14 ст. 19; п. 8 ст. 52/. Визначальна роль бюджету як центральної ланки фінансової системи, який є одним з найважливіших інструментів управління економікою, обумовлює правомірність того, щоб як формування, так і виконання його здійснювалося під дійовим впливом і контролем з боку представницьких органів самоврядування. У світлі цього не можна визнати правомірними дор-

ми Закону "Про бюджетну систему України" /п. 2 ст. 3/ і "Положення про місцеву державну адміністрацію" /п. 2 ст. 15/ згідно з якими виконавчим органам надано право вносити зміни й уточнення по доходах і видатках у процесі виконання бюджету. Виходячи з наведених посилань і міркувань в роботі робиться висновок про доцільність узгодити із Законом "Про місцеві Ради народних депутатів ..." відповідні положення Закону "Про бюджетну систему України" і "Положення про місцеву державну адміністрацію".

6/ Представницькі органи самоврядування у відповідності із законодавством мають право встановлювати місцеві податки і збори та зараховувати надходження по них до місцевих бюджетів. В законодавстві не встановлено їхні конкретні види. Кабінет Міністрів Декретом від 20 травня 1993 р. визначив види місцевих податків і зборів. Значимість питань стосовно визначення доходних джерел бюджетів та соціальний аспект розглядуваних податків і зборів, а також ймовірність виникнення необхідності встановити й інші їхні види, обумовлює доцільність врегулювати ці питання у законах - актах найвищої юридичної сили.

7/ У відповідності з чинним законодавством прибутковий податок з громадян відноситься до групи закріплених джерел доходів місцевих бюджетів. Проте практика продовжує йти по шляху визнання й застосування названого податку як регулюючого доходного джерела, як це було встановлено в раніше діючому законодавстві. З метою усунення порушення чинного законодавства доцільно експериментально перевірити і чітко визначити місце даного виду податків у системі доходів місцевих бюджетів.

8/ Для найбільш раціонального використання ресурсів і підвищення відповідальності за їхнє використання та попередження безгосподарності й утримання, доцільно провести вдосконалення правової регламентації застосування дотацій, субвенцій і субсидій як методів бюджетно-

го регулювання, в напрямку посилення їхніх стимулюючих властивостей.

9/ Виходячи з того, що в процесі виконання бюджетних завдань першочергове значення має безперерйне фінансування особливо важливих заходів, доцільно передбачити в законодавстві право представницьких органів самоврядування виділяти при формуванні й затвердженні бюджетів ті його статті, які при ймовірності виникнення значного збільшення дефіциту бюджету, підлягають першочерговому фінансуванню.

10/ Для запобігання негативних наслідків при перевищенні граничного розміру дефіциту бюджету чи при значному скороченні надходжень по доходних джерелах доцільно закріпити право місцевих Рад запроваджувати механізм секвестру видатків, який полягає в пропорційному скороченні видатків відповідно до скорочення надходжень по доходних джерелах щомісячно по всіх статтях бюджету / за винятком "захислених статей" / на протязі часу, що залишився у поточному фінансовому році.

11/ Виходячи з того, що запобігання негативних наслідків від можливих тимчасових касових розривів сприяє забезпеченню безперерйного фінансування запланованих заходів, в дисертації обгрунтована пропозиція про доцільність внести в законодавство норму, яка б надавала право представницьким органам самоврядування формувати, понад передбачені бюджетні видатки, оборотну касову готівку /як було передбачено раніше діючим законодавством/ та визначити умови і загальні критерії її формування й виконання.

12/ Засобом виявлення необхідних для фінансування соціально-економічного розвитку території додаткових джерел стало закріплене в законодавстві право представницьких органів самоврядування формувати позабюджетні фонди. В роботі зроблено висновок про необгрунтованість віднесення законодавством екологічного податку і різних штрафів до джерел формування позабюджетних фондів. Висунуто пропозицію про необхідність внести відповідні зміни й уточнення до ст. 11, 13 Закону "Про місцеві Ради народних депутатів ..." та до ст. 18 Закону "Про

систему оподаткування". У роботі показано існуючі розбіжності між нормами Закону "Про бюджетну систему України" і Закону "Про місцеві Ради народних депутатів ...", які по різному регламентують порядок затвердження положень місцевих Рад про порядок формування й використання позабюджетних фондів. Обґрунтовується пропозиція про доцільність закріпити право затверджувати названі положення за місцевими Радами всіх рівнів, як це передбачено в ст. 16 Закону "Про бюджетну систему України".

13/ Потреба у підвищенні ефективності контрольних функцій постійних планово-бюджетних комісій місцевих Рад у питаннях виконання місцевих бюджетів, обумовлює необхідність закріпити в законодавстві їхнє право застосовувати при виявленні серйозних недоліків у роботі органів і організацій, що беруть участь у виконанні бюджету, крім моральних засобів впливу, також право порушувати питання про вжиття організаційних заходів. З цією ж метою доцільно передбачити право комісії вимагати /а не право одержувати, як це значиться в чинному законодавстві/ від керівників відділів, управлінь виконавчих комітетів, місцевих державних адміністрацій, їхніх органів, підприємств /об'єднань/, організацій і установ необхідні матеріали і, відповідно, обов'язок останніх надавати такі матеріали постійним комісіям місцевих Рад.

14/ Виходячи з необхідності однозначного визначення питань процедури складання, розгляду, затвердження і виконання місцевих бюджетів, складання й затвердження звітів про їх виконання, внесена пропозиція про доцільність розробити і прийняти загальнодержавний акт, в якому б була проведена всебічна і ґрунтовна регламентація бюджетного процесу.

15/ Необхідність всебічної і повної регламентації повноважень представницьких органів у бюджетно-фінансовій сфері, врахування й відображення особливостей, притаманних різним рівням самоврядування, обумовлює доцільність розробки і прийняття закону про бюджетні права

представницьких органів самоврядування.

Трактовка і висвітлення в дисертації деяких положень і питань не претендує на повноту і завершеність, носить пошуковий характер і передбачає подальше наукове дослідження розглядуваної проблематики.

Теоретична і практична значимість результатів дисертаційного дослідження полягає в тому, що одержані висновки і сформульовані пропозиції можуть бути використані: - при здійснюваному оновленні і вдосконаленні законодавства України; - у практичній роботі представницьких органів самоврядування і виконавчих структур, у процесі вдосконалення їхньої діяльності в напрямку більш ефективного використання фінансових ресурсів на заплановані заходи; - враховуватися при навчанні народних депутатів та працівників апарату виконавчих органів.

Матеріали дисертації можуть бути застосовані в процесі оновлення учбових курсів, підготовки підручників і учбових посібників з фінансового та конституційного права України; - у процесі викладання юридичних дисциплін; - при подальшій науковій розробці і дослідженні актуальних проблем функціонування органів місцевого та регіонального самоврядування.

Матеріали дисертації апробувалися на науково-практичних конференціях Київського університету ім. Т.Шевченка та одержали відображення у трьох публікаціях.

Мета дисертації обумовила структуру і зміст роботи. Вона складається із вступу, трьох глав і висновків.

ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

У "Вступі" обґрунтовується актуальність теми дослідження, визначається стан наукової розробки обраної теми, ставиться мета, основні завдання, методологічні й теоретичні основи дослідження. Розкривається наукова новизна і практична значимість результатів проведеної ро-

бети, сформульовані основні положення, що виносяться автором на захист.

Перша глава - "Поняття і загальна характеристика повноважень представницьких органів місцевого та регіонального самоврядування у галузі бюджетно-фінансової діяльності" присвячена науковому дослідженню теоретичних основ характеру і особливостей повноважень представницьких органів місцевого та регіонального самоврядування в галузі бюджетно-фінансової діяльності, розмежуванню функцій у цій сфері між місцевими Радами народних депутатів та виконавчими органами і складається із трьох параграфів.

У першому параграфі обґрунтовується положення про те, що в умовах здійснюваних кардинальних перетворень у соціально-економічній сфері нашого суспільства, що супроводжуються переходом від адміністративно-командних до переважно економічних методів керівництва, посиленням та поглибленням територіальних підходів і певною децентралізацією в керівництві економічними і соціальними процесами, зростає роль очолюваних Радами народних депутатів органів самоврядування, збільшується обсяг їхньої діяльності і робіт. А це викликає потребу також у подальшому зміцненні матеріально-фінансової бази місцевих Рад, зокрема у забезпеченні їх необхідними фінансовими ресурсами, а отже, у збільшенні і зміцненні місцевих бюджетів як основного засобу формування й нагромадження бюджетних коштів. Показано провідне значення місцевих бюджетів у формуванні фінансових ресурсів місцевих Рад. Розкривається назріла необхідність вдосконалювати підходи і методи формування місцевими Радами бюджетів територіальних одиниць.

Обґрунтовується необхідність виробити правові форми забезпечення реальної самостійності місцевих бюджетів, як важливого засобу фінансової самостійності місцевих Рад народних депутатів і відкриття простору прояву ініціативи у здійсненні виробничо-господарської діяльності.

Внесено пропозиції щодо уточнення визначення поняття "бюджет" як правової категорії.

Обґрунтовано положення про те, що бюджети всіх адміністративно-територіальних одиниць перебувають у нерозривному зв'язку між собою, в тому числі й із загальнодержавним бюджетом. Піддається критичному аналізу положення законодавства про самостійність і незалежність місцевих бюджетів територіальних одиниць одного рівня від бюджетів територіальних одиниць інших рівнів.

Зроблено висновок про те, що з метою досягнення обсягу доходної частини бюджетів рівня, що вимагається для фінансування намічених в планах і програмах заходів, необхідно виробити правові заходи для урізноманітнювання підходів, вдосконалювати способи і методи формування й виконання місцевих бюджетів, вдосконалювати існуючу податкову систему України.

У другому параграфі аналізуються й уточнюються висунуті в літературі визначення поняття повноважень представницьких органів самоврядування в галузі бюджету і фінансів. Розглядаються суть і особливості їх загального змісту. Дана загальна характеристика повноважень місцевих Рад народних депутатів на формування бюджетів підвідомчих територій. Розкрито особливості правового регулювання закріплених і регулюючих джерел доходів. Дана загальна характеристика повноважень місцевих Рад на проведення витрат, що мають фінансуватися з місцевих бюджетів. Приведено аргументи в підтримку висунутих у літературі положень стосовно поділу бюджетних видатків на групи, що обумовлені їхніми економічними особливостями^{1/}.

Показано роль повноважень місцевих Рад народних депутатів на утворення резервних фондів, як одного із засобів забезпечення стійкості і стабільності місцевих бюджетів. Дана характеристика повноважень місцевих Рад на формування позабюджетних фондів та валютних фондів як важливого засобу фінансування запланованих заходів.

1 Див. про це Воронова Л.К. Бюджетноправове регулювання в СРСР. С. III - III2.

Показано особливості повноважень представницьких органів базового і регіонального рівнів у розглядуваній сфері відносин.

Аналіз закріплених у законодавстві повноважень місцевих Рад у галузі бюджетно-фінансової діяльності приводить до висновку, що розглядувані повноваження не можуть у повній мірі забезпечувати необхідну самостійність місцевих бюджетів, а отже, і фінансову самостійність місцевих Рад. Виходячи з цього, обґрунтовується положення про доцільність розробити й закріпити норми права, які б сприяли забезпеченню реальної фінансової самостійності місцевих Рад, самостійності місцевих бюджетів і стимулювали активність виробничо-господарської діяльності підприємств, організацій, установ, розширення виробництва матеріальних благ, а отже, зростання обсягу національного доходу і надходжень коштів у бюджети. Показується, що одним із засобів досягнення цього буде, зокрема, закріплення права місцевих Рад нижчих рівнів брати вирішальну участь у встановленні Радами вищих рівнів нормативів відрахувань до місцевих бюджетів від загальнодержавних податків і інших доходів, а також в розмежуванні частини відмічених податків і доходів між бюджетами самоврядування різних рівнів.

У третьому параграфі досліджуються проблеми розмежування повноважень у сфері бюджету і фінансів між представницькими органами самоврядування і виконавчими структурами. Розглядаючи питання про розмежування повноважень у галузі бюджетно-фінансової діяльності між місцевими Радами та виконавчими органами, робиться висновок про доцільність розробки і прийняття Закону про бюджетні права місцевих Рад народних депутатів, в якому чітко визначити розмежування повноважень між представницькими і виконавчими органами, заповнити прогалини чинного законодавства, визначити чіткий перелік питань, що мають вирішуватися лише на сесіях Рад, відобразити специфічні особливості в бюджетно-фінансовій діяльності, які притаманні представницьким і виконавчим органам як базового, так і регіонального рівнів.

На основі аналізу закріплених в законодавстві повноважень місцевих Рад і їхніх постійних комісій контролювати роботу виконавчих органів у сфері бюджетно-фінансової діяльності, обґрунтовується положення про доцільність розширити права постійних комісій, диференціювавши їх стосовно різних рівнів/Ради базового і регіонального рівнів/ і різних ланок місцевих Рад народних депутатів. Для цього розробити і прийняти нормативний акт у вигляді, наприклад, положення. В роботі обґрунтовується необхідність розширити повноваження представницьких органів місцевого та регіонального самоврядування зокрема, планово-бюджетних комісій Рад регіонального рівня у питаннях проведення контролю у сфері бюджетно-фінансової діяльності виконавчих органів - виконавчих комітетів сільських, селищних, міських Рад народних депутатів та відповідних органів місцевої державної адміністрації.

З метою зміцнення та вдосконалення механізму реалізації контрольної функції Рад народних депутатів, зокрема за бюджетно-фінансовою діяльністю очолюваних Представниками Президента місцевих державних адміністрацій, їхніх органів і служб, доцільно встановити в законодавстві норми, які б надавали постійним комісіям Рад регіонального рівня як права вимагати від керівників відповідних відділів, управлінь інших служб адміністрації необхідні документи й матеріали, так і зобов'язували б останніх подавати комісіям такі матеріали й документи.

Глава друга - "Права представницьких органів місцевого та регіонального самоврядування на матеріальне забезпечення здійснення своїх функцій" присвячена дослідженню правових основ матеріально-фінансового забезпечення функціонування представницьких органів самоврядування, аналізу доходних джерел місцевих бюджетів, витрат, що фінансуються з місцевих бюджетів, розгляду порядку формування й використання коштів позабюджетних фондів. Вона складається з трьох параграфів.

рафів.

В першому параграфі аналізуються основні види доходів, які, згідно із законодавством, місцеві Ради народних депутатів вправі зараховувати у місцеві бюджети, розкривається притаманні кожному із видів доходів особливості, їхнє місце і роль у формуванні місцевих бюджетів. Всебічно аналізуються установлені у законодавстві різноманітні джерела доходів місцевих бюджетів, правові основи і практичне значення поділу їх на закріплені й регульовані, форм і періодичність вилучення місцевими Радами фінансових ресурсів із закріплених джерел.

Проведений аналіз закріплених у законодавстві принципів і порядку формування місцевих бюджетів, зокрема, порядку регламентації відносин, що становлять зміст бюджетного регулювання та практики застосування цього інституту в діяльності органів самоврядування показує, що поряд із незаперечною позитивною роллю, цьому інституту притаманні й істотні недоліки.

В роботі розкривається певна недосконалість закріплених у законодавстві методів бюджетного регулювання. Як важливий засіб забезпечення збалансованості місцевих бюджетів, бюджетне регулювання запроваджується при формуванні місцевих бюджетів та в умовах, коли в процесі їхнього виконання неможливо за рахунок існуючих джерел доходів покривати заплановані видатки, коли виникає небезпека непомірного збільшення дефіциту бюджету. Бюджетне регулювання проводиться: а/ шляхом встановлення Радами вищих рівнів відповідних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і інших доходів у місцеві бюджети в залежності, як встановлено в законодавстві, від "рівня бюджетної забезпеченості населення території та стану місцевих джерел доходу"; б/ шляхом передачі коштів до місцевих бюджетів безпосередньо з бюджетів вищих рівнів у вигляді субвенцій, субсидій, дотацій і інших форм фінансової допомоги в умовах, коли доходні джерела місцевих бюджетів опиняються у фінансовій скруті і не в змозі забезпечити фінансування запланова-

них заходів. В роботі розкривається схематичність і неконкретність положення законодавства про "рівень бюджетної забезпеченості населення території і стан місцевих джерел доходів" як підстави встановлення нормативів відрахувань для місцевих бюджетів. Передбачивши його, законодавство не встановило критеріїв і порядку визначення названого рівня, визначення конкретних його складових. Обґрунтовується неправомірність того, що серед критеріїв і умов встановлення нормативів відрахувань до місцевих бюджетів, та надання їм дотацій і інших форм фінансової допомоги, не передбачено таких чинників, як рівень ефективності виробничо-господарської діяльності, її результатів, ефективності використання територіальними одиницями наявних у них потенційних можливостей.

Обґрунтовується доцільність того, що, спираючись на вищевикладені положення й міркування, надати правовим нормам, що регламентують питання бюджетного регулювання властивості, які б економічними методами стимулювали виробничо-господарську діяльність територіальних одиниць.

Показується, що для забезпечення обґрунтованого й об'єктивного визначення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і інших доходів у місцеві бюджети та розмежування частини цих податків і доходів між місцевими бюджетами різних рівнів, правомірно визначити в законодавстві межі й форми вирішальної участі представницьких органів самоврядування у проведенні цієї роботи.

Показується неправомірність і невиправданість дій Верховної Ради України і місцевих Рад, які своїми актами припускають порушення законодавства про поділ джерел доходів на закріплені і регулюючі. Так, прибутковий податок з громадян, який у відповідності з законодавством віднесено до числа закріплених джерел доходів місцевих бюджетів, Верховна Рада та місцеві Ради своїми щорічними актами про затвердження бюджетів, включають його до числа регулюючих джерел доходів.

Характеризуючи Декрет Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 р. "Про місцеві податки і збори", який визначив види податків і зборів, їхні граничні розміри та порядок обчислення, в роботі, з огляду на соціальний аспект місцевих податків і зборів, а також ймовірність виникнення необхідності запровадити й інші їх види /напр. збори за перепродаж автомобілів, будівель і т. ін./, обґрунтовується доцільність всебічно регламентувати ці питання саме в законах - актах найвищої юридичної сили.

Як чинник, що сприятиме активізації виробничо-господарської діяльності, зростанню результатів виробництва, а тим самим збільшенню надходжень у бюджети буде встановлення такого співвідношення між закріпленими і регулюючими доходами місцевих бюджетів, при якому частина доходів від закріплених джерел забезпечувала б стабільне фінансування найважливіших запланованих заходів. Вноситься пропозиція про доцільність, при збереженні існуючих принципів і порядку формування місцевих бюджетів, внести, на основі обрахувань й економічних обґрунтувань, відповідні корективи до переліку закріплених і регулюючих джерел доходів місцевих бюджетів.

В роботі зроблено висновок про те, що існуюча практика формування місцевих бюджетів з великим дефіцитом, не дає підстав вважати принципи і порядок їхнього формування бездоганим і обумовляє доцільність вдосконалення таких.

Виходячи із посилки про те, що широкий вияв ініціативи у справі активізації виробничо-господарської діяльності, зростання суспільного виробництва виникає в умовах наявності необхідної господарської і фінансової самостійності територіальних одиниць, обґрунтовується положення про доцільність перегляду підходів до порядку формування й виконання місцевих бюджетів, порядку розподілу фінансових ресурсів між бюджетами нижчих і вищих рівнів. Висувається і обґрунтовується пропозиція про доцільність запровадження порядку, за яким формування

бюджетів має здійснюватися знизу до верху. Доцільно розробити і відпрацювати порядок, за яким мобілізовані фінансові ресурси територіальних одиниць нижчих рівнів спрямовуються за встановленими нормативами до бюджетів вищих рівнів. Частина фінансових ресурсів, яка залишається після проведення відрахувань, зараховується до бюджетів самоврядування даної території^{1/}.

У другому параграфі розкривається склад і зміст видатків місцевих бюджетів, показується їхня визначальна роль у справі реалізації запланованих заходів, характеризуються ті основні напрямки використання бюджетних коштів, що склалися на практиці, відповідні їм групи видатків; обґрунтовується доцільність закріпити в законодавстві вироблений практикою розподіл основних напрямків витрат та відповідних їм груп видатків^{2/}.

Для зменшення чи пом'якшення негативного впливу надмірно великого збільшення дефіциту місцевого бюджету пропонується розробити й закріпити в законодавстві засоби, які б забезпечували повне фінансування найбільш важливих із запланованих заходів та пропорційне зменшення обсягів фінансування на всі інші заходи. Обґрунтовується пропозиція про доцільність встановити й закріпити в законодавстві право місцевих Рад виділяти при затвердженні бюджету ті його статті, які, при настанні небезпеки непомірного збільшення дефіциту бюджету, підлягають першочерговому фінансуванню, а також ті, розміри видатків по яких не повинні зменшуватися, так звані "захищені статті" бюджету. Пропонується також закріпити в законодавстві механізм секвестру видатків, суть якого полягає в пропорційному скороченні видатків /на 5, 10, 15 і т.д. процентів/ відповідно до скорочення надходжень по дохідних джерелах щомісячно по всіх статтях бюджету /за винятком "зах-

1 Див. про це також Поляк Г.Б. *Фінанси місцевих Советов*. С. 95 - 97.

2 Див. про це також Василик О. *Фінансові проблеми столичного міста*.

- Хрещатик. 1992 р. 24 квітня.

чених статей" / на протязі часу, що залишився в поточному фінансовому році.

Розкрита позитивна роль у забезпеченні стійкості місцевих бюджетів, їхніх можливостей безперерйного бюджетного фінансування запланованих заходів закріпленого в чинному законодавстві положення про право місцевих Рад формувати резервні фонди.

Обґрунтовується доцільність доповнити законодавство нормами, які б передбачали право місцевих Рад формувати понад передбачені видатки оборотну касову готівку, як один із засобів покриття тимчасових касових розривів і забезпечення безперерйного фінансування запланованих заходів.

У роботі показується, що відсутність в законодавстві точного переліку заходів, витрати по яких мають фінансуватися саме з місцевих бюджетів, істотно обмежує можливості місцевих Рад об'єктивно і впевнено визначати, яка частина витрат бюджету на заплановані заходи має забезпечуватися коштами закріплених джерел доходів. У цих умовах обмежуються можливості обґрунтовано, а не довільно, визначати нормативи відрахувань від загальнодержавних доходів і податків, визначати ті територіальні одиниці, яким потрібно надавати дотації, субвенції, субсидії і їх обсяги. З огляду на це обґрунтовується необхідність визначити й закріпити чіткий перелік видатків на заходи, фінансування яких має здійснюватися з місцевих бюджетів^{1/}.

У параграфі третьому показана роль позабюджетних фондів у системі фінансових ресурсів місцевих Рад, як додаткового джерела асигнувань на фінансування запланованих заходів, їхній склад, джерела і способи формування, фактори, що стимулюють діяльність місцевих Рад

^{1/} Див. про це також Василік О. Про фінансову незалежність органів місцевого і регіонального самоврядування // Актуальні проблеми управління територіями в Україні. Матеріали науково-практичної конференції 26 - 27 листопада 1992 р. К., 1993. С. 120.

по розширенню обсягу цих фондів, їхнє значення у зміцненні самостійності місцевих Рад. Аргументується висунута в літературі пропозиція про доцільність розробити й прийняти правовий акт, яким би регулювався порядок розрахунків та застосування нормативів участі підприємств, які виділяють кошти у позабюджетні фонди для розвитку інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць.^{1/}

В роботі зроблено висновок про необґрунтованість віднесення законодавством екологічного податку і різних штрафів до джерел формування позабюджетних фондів. Вноситься пропозиція про необхідність внести відповідні зміни й уточнення до ст. ст. II, I3 Закону "Про місцеві Ради народних депутатів ..." та до ст. I8 Закону "Про систему оподаткування" в розумінні більш чіткого визначення джерел формування позабюджетних фондів.

Показано існуючу розбіжність між нормама Закону "Про бюджетну систему України" та Закону "Про місцеві Ради народних депутатів ...", які по різному регламентують порядок затвердження положень про порядок формування і використання позабюджетних фондів. Висувається й обґрунтовується пропозиція про доцільність закріпити право затверджувати Положення про позабюджетні фонди за Радами народних депутатів всіх рівнів, як це передбачено у ст. I6 Закону "Про бюджетну систему України".

Глава третя - "Порядок реалізації повноважень органів місцевого і регіонального самоврядування в галузі бюджетно-фінансової діяльності" присвячена дослідженню правового регулювання бюджетного процесу в системі місцевих бюджетів, повноважень органів, що беруть участь у ньому на складання, розгляд і затвердження місцевих бюджетів, їхнє виконання, складання і затвердження звітів про виконання бюджетів самоврядування. Глава складається із трьох параграфів.

^{1/} Див. про це Ноляк Г.Б. Финансы местных Советов. С. 76

У першому параграфі показується, що всі бюджетні повноваження місцевих Рад народних депутатів реалізуються шляхом складання, розгляду, затвердження й виконання місцевих бюджетів, складання й затвердження звітів про їхнє виконання, тобто через бюджетний процес, який є формою й певним порядком реалізації норм матеріального бюджетного права. Зроблено визначення і дано загальну характеристику загалом всім стадіям бюджетного процесу та повноваженням органів, які беруть участь у ньому. Зроблено критичний аналіз висунутих в літературі визначень поняття бюджетного процесу і його стадій, підтримано й аргументовано визначення, які на думку дисертанта є найбільш обґрунтованими. Зроблено аналіз й схарактеризовано принципи бюджетного процесу.

У другому параграфі детально розглядаються й аналізуються повноваження кожного з органів, що беруть участь у бюджетному процесі на складання, розгляд і затвердження бюджетів самоврядування. Проведено аналіз правових актів, які приймаються відповідними органами на кожній із стадій бюджетного процесу.

Автор поділяє позицію М. І. Піскотіна й інших авторів про те, що, схвалюючи проекти бюджетів, виконавчі комітети місцевих Рад та місцеві державні адміністрації мають приймати акти саме про проекти бюджетів, а не про бюджети, як це часто практикується.

У системі чинного законодавства не існує нормативного акту стосовно регламентації процедури складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів самоврядування базового і регіонального рівнів та складання й затвердження звітів про їхнє виконання. При відсутності у законодавстві єдиних науково обґрунтованих критеріїв неможливе досягти на практиці однозначного визначення основних положень і вимог щодо бюджетного процесу при практикованій самостійній розробці кожною з ланок місцевих Рад своїх актів із цих питань та при здійсненні ними своїх функцій. З огляду на це в дисертації робиться висновок про

доцільність розробити й прийняти загальнодержавний законодавчий акт, в якому регламентувати основні положення бюджетного процесу.

Як уже показано вище, одним із засобів досягнення реальної самостійності місцевих бюджетів, самостійності місцевих Рад у формуванні й виконанні бюджетів буде, зокрема закріплення права місцевих Рад нижчих рівнів брати вирішальну участь у встановленні Радами вищих рівнів нормативів відрахувань від загальнодержавних податків й інших доходів до бюджетів нижчих рівнів, а також у розмежуванні частини названих податків і доходів між бюджетами самоврядування різних рівнів.

У параграфі третьому досліджуються повноваження органів, що беруть участь у бюджетному процесі, на виконання бюджетів самоврядування та складання й затвердження звітів про їхнє виконання. В роботі показано своєрідність функцій по виконанню місцевих бюджетів кожного із органів, що беруть участь у цих стадіях бюджетного процесу.

Обґрунтовується необхідність розширити контрольні повноваження планово-бюджетних постійних комісій місцевих Рад народних депутатів за ходом виконання бюджетів. Підтримується висунута в літературі пропозиція про доцільність надати постійним комісіям право вживати при виявленні серйозних недоліків у процесі виконання бюджету, крім заходів морального впливу, також юридичні санкції^{1/}.

Розкрито важливу роль у справі виконання місцевих бюджетів їхнього касового забезпечення. Проведено всебічний аналіз правового статусу розпорядників бюджетних кредитів, його особливостей стосовно бюджетів самоврядування.

Визначальна роль бюджету як центральної ланки фінансової системи обумовлює правомірність того, щоб як формування, так і виконання його здійснювалося під діючим впливом і контролем з боку представницьких органів самоврядування. У світлі цього не можна визнати пра-

1 Див. Воронова Л.К. Бюджетноправове регулювання в СРСР. С. 166.

вомірними норми Закону "Про бюджетну систему України" /п. 2 ст. 3/ і "Положення про місцеву державну адміністрацію" /п. 2 ст. 15/ згідно з якими виконавчим органам надано право вносити зміни й уточнення по доходах і видатках у процесі виконання бюджету. На основі цього обґрунтовується пропозиція про необхідність узгодити норми названих Законів з Законом "Про місцеві Ради народних депутатів ..." згідно з яким затвердження бюджету і внесення до нього змін здійснюється місцевими Радами народних депутатів виключно на їхніх пленарних засіданнях /п. 14 ст. 13, п. 8 ст. 52/.

У роботі показано значення звітів виконавчих органів про виконання бюджету перед представницькими органами, як важливого засобу контролю за виконанням місцевих бюджетів.

Відображаючи послідовно проводжуваній у нашому суспільстві принцип гласності, законодавство встановило обов'язковість публікацій рішень представницьких органів самоврядування про бюджети. На практиці лише незначна частина місцевих Рад має свої друковані органи і можливості публікувати в пресі названі рішення. Більшість місцевих Рад, в першу чергу сільські і селищні Ради, не мають таких можливостей. Зважаючи на це доцільно передбачити у законодавстві право місцевих Рад обнародувати свої рішення про бюджети як шляхом опублікування в пресі, так і шляхом викладення їхнього змісту по радіо, телебаченню, вивішуванням тексті рішень на дошках об'яз у виконкомах, клубах тощо^{1/}.

У висновках підведені підсумки проведеного дослідження окресленого кола питань теми дисертації і сформульовані пропозиції щодо шляхів дальшого вдосконалення законодавства, що регулює відносини у сфері бюджету і фінансів у системі самоврядування, регламентує

1 Див. про це Воронова Л.К. Бюджетноправове регулювання в СРСР. С. 134 - 135

повноваження місцевих Рад народних депутатів, виконавчих органів влади у розглядуваній сфері.

Основні положення дисертації знайшли відображення в опублікованих автором роботах:

1. Зростання ролі й соціального призначення політичної системи радянського суспільства // Вісник Київського університету. Юридичні науки. Вип. 27. 1986. /У співавторстві/.

2. Підвищення ролі права у здійсненні ефективного функціонування політичної системи радянського суспільства // Вісник Київського університету. Юридичні науки. Вип. 29. 1988. /У співавторстві/.

3. Президиум в системі місцевих Советов народних депутатів // Вісник Київського університету. Юридичні науки. Вип. 31. 1990.

Підл. до друку 16.11.93. Формат 60×84^{1/16}.
Папір друк. № 3. Спосіб друку офсетний. Умовн. друк. арк. 1,86.
Умовн. фарбо-відб. 1,09. Обл.-виц. арк. 1,0.
Тираж 100. Зам. № 6460. Безплатно.

Фірма «ВІПОЛ»
252151, Київ, вул. Волинська, 60.



БЕЗПЛАТНО

AB 28879
AB 28.879