

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ І
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

ЄФРЕМОВА ІРИНА ІВАНІВНА

УДК: 352:336.144

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАНУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ
МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

12.00.07 – адміністративне право; адміністративний процес; фінансове право;
інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Київському національному аграрному університеті

Науковий керівник кандидат юридичних наук, доцент
СИРОТА Анатолій Іванович,
Бердянський університет менеджменту і бізнесу,
завідувач кафедри кримінального та адміністративного
права.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор, академік Академії
правових наук України
ВОРОНОВА Лідія Костянтинівна,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка, професор кафедри конститу-
ційного та адміністративного права;

кандидат юридичних наук, доцент
ЛУКАШЕВ Олександр Анатолійович,
Національна юридична академія України імені
Ярослава Мудрого, м. Харків, доцент кафедри
фінансового права.

Захист відбудеться «__»_____ 20__ р. о ____ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.004.16 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук при Національному університеті біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 15.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці

за адресою:

Автореферат розісланий “__” _____ 200__ р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

О.Ю. Піддубний

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. В умовах реформування економічної, політичної, правової сфер в Україні виникає потреба перегляду характеру і змісту існуючих відносин. Нині виникають труднощі як із формуванням централізованого і місцевих фондів коштів, так і з їх використанням. Ці труднощі зумовлені недосконалістю законодавства України, традиційними, застарілими підходами організації бюджетних відносин. У такій ситуації командно-адміністративні методи управління повністю не вдалося усунути, а нові досі перебувають на стадії становлення. Зумовлено це повільним процесом реформування адміністративної системи, що докорінно впливає на зміст розподільчого і перерозподільчого процесів в Україні.

Так і проблема збалансування принципів централізації і децентралізації в умовах України залишається невирішеною. Це пояснюється тим, що з одного боку, однією зі складових державної політики є підтримка достатньої однорідності внутрішнього економічного простору країни, що досягається шляхом концентрації фінансових ресурсів в єдиному центрі прийняття рішень. Але посилення економічного потенціалу держави без забезпечення сталого регіонального розвитку є фактично неможливим. Це, в свою чергу, вимагає збільшення частки місцевих фінансів у процесі перерозподілу виробленого національного продукту.

Умови формування й проблеми забезпечення територій необхідним обсягом фінансових ресурсів більш зрозумілі місцевим органам управління, ніж центральним, оскільки напрями територіально орієнтованих витрат необхідно ранжувати за пріоритетністю фінансування з урахуванням можливого дефіциту фінансових ресурсів. Пріоритетність фінансування витрат на місцях може формуватися по-різному, залежно від конкретних умов соціального або економічного розвитку регіонів. А отже, дослідження процесів планування та виконання місцевих бюджетів є актуальним.

Конституція 1996 року визначила у статті 140 “право територіальної громади – жителів села та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України”. Але на сьогодні самоврядування, як право місцевих громад самостійно вирішувати питання свого життя в Україні, існує лише на рівні середніх та великих міст і практично відсутнє на інших рівнях. Органи місцевого самоврядування не мають достатніх можливостей (насамперед фінансових) для розв’язання місцевих проблем. Чинне законодавство (а ще більше – реальна система влади) надає багато важелів для втручання органів державної влади у самоврядні функції (особливо в процесі планування і виконання місцевих бюджетів).

Дослідженню правовідносин у сфері планування та виконання місцевих бюджетів в різних аспектах присвячене значна кількість науково-теоретичних розробок, особливо багато уваги приділялось цим питанням останніми роками. Однак комплексність бюджетних відносин впливає на неоднозначність їх сприйняття. Саме тому під час проведення наукового дослідження автор

використовував положення загальної теорії права та правовідносин, викладених у працях С.С. Алексєєва, О.Ф. Скакун та інших.

Інформаційною та теоретичною базою дослідження стали праці провідних учених у галузі фінансового права: Л.К. Воронової, Н.І. Хімичової, О.П. Орлюк; а також наукові праці фахівців у сфері правового регулювання місцевого самоврядування: М. І. Піскотіна, В.В. Кравченко, А.А. Нечай, М.В. Пітцика, П.С. Пацурківського, М.О. Баймуратова. Враховуючи те, що бюджетні правовідносини є результатом правового регулювання економіки, у ході дослідження використовувалися праці вчених-економістів у відповідній сфері, зокрема В.І. Кравченка, О.Д. Василика, І. Луніної, М. Ходоровича. Під час аналізу практики планування та виконання місцевих бюджетів дисертантом використовувались дослідження практичних працівників органів місцевого самоврядування та наукові праці Асоціації міст України. Також в ході дисертаційного дослідження брались до уваги праці зарубіжних дослідників проблем місцевого самоврядування: Жака Міллера, Жана-Поля Годме та ін.

Проблема дисертаційної роботи аналізувалася, в першу чергу, на основі Конституції України, Бюджетного кодексу України, Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, Європейської Хартії про місцеве самоврядування, а також Всесвітньої декларації місцевого самоврядування, Європейської Хартії міст.

Тема дисертації обрана здобувачем в ініціативному порядку з урахуванням високого рівня її актуальності та недостатнього рівня наукової розробки.

Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обрана тема дослідження перебуває в безпосередньому зв’язку з орієнтацією державної політики України на реформування місцевого самоврядування, вдосконалення бюджетного процесу, на вдосконалення управління у сфері планування та виконання місцевих бюджетів та інтеграції України у співдружність європейських держав.

Тема дисертаційної роботи відповідає проблематиці досліджень Національного університету біоресурсів і природокористування України і виконувалась у рамках планової теми «Розробка концепції правового регулювання сталого розвитку сільських територій» (номер державної реєстрації 0109U003356).

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є формування теоретичної бази у сфері регулювання відносин, пов’язаних із плануванням та виконанням органами місцевого самоврядування місцевих бюджетів, а також напрацювання пропозицій для вдосконалення відповідного законодавства.

Для досягнення цієї мети в процесі роботи над дисертацією вирішуються такі завдання:

- дослідити зміст інституту бюджетних повноважень місцевого самоврядування;
- визначити особливості нормативно-правової бази, яка регулює бюджетну діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування в процесі планування та виконання місцевих бюджетів;
- з’ясувати стан та проблеми нормативно-правового забезпечення планування та виконання місцевих бюджетів;

– визначити пріоритетні напрямки систематизації законодавства України у сфері планування та виконання місцевих бюджетів із врахуванням норм Європейської Хартії місцевого самоврядування та норм законодавства розвинутих демократичних держав;

– визначити позитивний досвід іноземних країн щодо застосування програмно-цільового методу планування та виконання місцевих бюджетів;

– визначити правові засади юридичної відповідальності, яка настає в разі порушення уповноваженими органами в процесі планування та виконання місцевих бюджетів;

– сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері планування та виконання місцевих бюджетів України;

– сформулювати пропозиції щодо надання місцевому самоврядуванню фінансової самостійності.

Об'єктом дослідження є правовідносини, які виникають між державними органами та органами місцевого самоврядування у процесі планування (формування) і виконання місцевих бюджетів.

Предметом дослідження є нормативно-правові акти України, що регламентують повноваження, які має місцеve самоврядування в процесі планування та виконання місцевих бюджетів, практика їх застосування, а також теоретичні наукові розробки у цій галузі.

Методами дослідження є методи наукового пізнання: загальнонаукові (діалектичний, метод системного аналізу, історичний, статистичний, структурно-функціональний, формально-логічний) та спеціальні правові методи дослідження (порівняльно-правовий, метод тлумачення правових норм, формально-юридичний). Базовим у цій системі методів виступає діалектичний метод, який дав можливість дослідити основні поняття, особливості, принципи процесів планування та виконання місцевих бюджетів. Застосування діалектичного та історичного методів дозволило проаналізувати закономірності розвитку та функціонування місцевих бюджетів, порядок їх планування та виконання на різних етапах розвитку. Статистичний метод дослідження використовувався для визначення частки місцевих бюджетів в Державному бюджеті України. За допомогою методу системного аналізу досліджувалися теоретичні положення щодо поняття місцеві бюджети, бюджети місцевого самоврядування, бюджетні повноваження, бюджетні правопорушення, планування доходної частини місцевих бюджетів, планування видатків місцевих бюджетів, виконання місцевих бюджетів. Структурно-функціональний метод дослідження дозволив виявити комплексний зміст поняття процесу планування та виконання місцевих бюджетів відповідно до законодавства України та Європейської Хартії місцевого самоврядування і визначити особливості його реалізації у правозастосовній сфері. За допомогою формально-логічного, формально-юридичного методів та методу тлумачення правових норм розкрито зміст правових норм, що визначають особливості бюджетного планування. Завдяки порівняльно-правовому методу було визначено значення міжнародно-правової практики та зарубіжного досвіду для

вдосконалення чинного законодавства України щодо процесу планування та виконання місцевих бюджетів.

Емпіричну основу дослідження становить національне законодавство: Конституція України, Кодекси України, Закони України, Укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, матеріали практики діяльності міських та районних рад; законодавство у бюджетній сфері України.

Наукова новизна одержаних результатів обумовлюється постановкою теми дослідження та вирішенням питань, пов'язаних з комплексним аналізом проблем, що виникають у процесі планування та виконання місцевих бюджетів.

Тривалий процес реформування місцевого самоврядування, вдосконалення бюджетної системи, становлення процесу планування та виконання місцевих бюджетів потребує теоретичних обґрунтувань певних положень, висновків та досліджень. Елементи наукової новизни проявляються в тому, що:

вперше:

1. Проведено правовий аналіз термінів “місцеві бюджети” та “бюджети місцевого самоврядування” та встановлено їх основні поняттєві критерії. На підставі порівняльного аналізу визначено, що поняття „місцеві бюджети” є ширшим, ніж поняття “бюджети місцевого самоврядування”, оскільки включає в себе обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах, бюджет Автономної Республіки Крим, а також бюджети місцевого самоврядування. Конституція України не визначила правового характеру бюджету Автономної Республіки Крим, обласних та районних бюджетів, однак їх, безумовно слід вважати місцевими, оскільки у правовій унітарній державі може бути лише один державний бюджет.

2. Здійснено комплексне дослідження нормативно-правової бази, яка забезпечує процес планування дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів. Доводиться, що основними завданнями бюджетного планування є визначення раціональних і найбільш ефективних шляхів для здійснення мобілізації і розподілу бюджетних ресурсів з метою ефективного соціального та економічного розвитку відповідної території, а також збалансування бюджету. В цьому аспекті доцільно запроваджувати середньострокове бюджетне планування, визначати пріоритетні програми розвитку відповідних територій, які б забезпечували розвиток відповідних територій протягом певного періоду, а не лише на один рік.

3. Визначено основні напрями вдосконалення процесу планування дохідної частини місцевих бюджетів як основного засобу забезпечення самостійності місцевих бюджетів.

4. Пропонуються заходи для збільшення дохідної частини місцевих бюджетів, а саме:

а) розширення в розумних межах (з урахуванням реальних можливостей відповідної місцевості) як переліку місцевих податків і зборів, так і повноважень органів місцевого самоврядування щодо їх запровадження і справляння. При цьому, встановлений законодавством України перелік не

повинен обмежувати податкову ініціативу органів місцевої влади, що дозволить більш ефективно планувати дохідну частину місцевих бюджетів;

б) збільшення частки комунального податку, щоб він став другим за обсягом надходжень з-поміж місцевих податків і зборів. Необхідність такого податку пов'язана з тим, що значна частина коштів місцевих бюджетів спрямовується на вирішення соціально-побутових, культурних та інших проблем регіону, а обсяг таких витрат безпосередньо зумовлений кількістю населення даної територіально-адміністративної одиниці;

в) ввести податок на майно, для цього необхідним є розроблення окремого закону, який має бути прямої дії. Доцільно включити до об'єктів оподаткування нерухоме майно юридичних осіб та коштовне нерухоме майно заможних фізичних осіб.

5. Визначено основні етапи та проблеми планування видаткової частини місцевих бюджетів. Кожен з місцевих бюджетів містить заплановані витрати на соціальне забезпечення населення відповідної території, але їх розміри залежать виключно від можливостей самого місцевого бюджету. Таким чином, виникає дублювання певних видів видатків як в обласному, районному, так і міському бюджеті. Для усунення повторення одних і тих же видатків, реформування бюджетної системи України повинно бути спрямоване на забезпечення можливості самостійного визначення завдань та функцій міських, сільських, селищних місцевих бюджетів від повноважень державної влади.

6. Визначено, що виконання місцевих бюджетів повинно здійснюватись шляхом ефективного управління державними коштами, спрямовуватись на першочергові потреби територіальних громад. У ході комплексного дослідження стадії виконання місцевих бюджетів доводиться особливість процесу виконання місцевого бюджету, яка виражається в тому, що за доходами та видатками місцевий орган здійснює прогнозування та аналіз доходів та видатків відповідного бюджету за поточний період, а це в свою чергу дозволяє більш практичніше планувати та ефективніше використовувати кошти місцевих бюджетів у майбутньому.

– *Набуло подальшого розвитку:*

1. вдосконалено існуюче у літературі визначення інституту бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування, а саме зазначено, що інститут бюджетних повноважень є міжгалузевим правовим інститутом, який складається із сукупності юридичних норм конституційного, адміністративного та фінансового права, які регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення органами держави та органами місцевого самоврядування діяльності у сфері планування та виконання державного та місцевих бюджетів;

2. розширено порівняно з минулими дослідженнями, подається аналіз фінансового контролю як складової частини стадії виконання місцевих бюджетів із зазначенням правових особливостей фінансового контролю як засобу забезпечення дотримання фінансової дисципліни органами місцевого самоврядування під час планування та виконання місцевих бюджетів. Виконання місцевих бюджетів необхідно здійснювати із дотриманням

фінансової та планової дисципліни, а також шляхом забезпечення ефективного використання коштів.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в дисертації теоретичні положення використовуються у навчальному процесі для викладання навчальних дисциплін „Фінансове право України” та „Бюджетне право України” (акт впровадження від 29 жовтня 2009 р.). Також висновки та пропозиції можуть бути використані у законотворчій, правозастосовній практиці, у процесі подальшого вдосконалення чинного бюджетного і податкового законодавства, діяльності органів державної та місцевої влади у сфері планування та виконання місцевих бюджетів.

Значна частина матеріалу дослідження використовується у ході практичного розв’язання проблем органами місцевого самоврядування у процесі планування та виконання місцевих бюджетів м. Славутич (Лист про впровадження № 3-7-256 від 26 жовтня 2009 р.), м. Біла Церква (Лист про впровадження № 1-7-4615 від 06 листопада 2009 р.), а також Білоцерківською районною радою (Довідка № 02-10-278 від 11 листопада 2009 р.), Володарською районною адміністрацією Київської області (Довідка № 2636-6-29 від 10 листопада 2009 р.).

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, що вміщують шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації складає 195 сторінок. Список використаних джерел – 196 найменування на 15 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовуються вибір і актуальність теми дослідження, її зв’язок з науковими програмами і планами, ступінь її наукової розробки, визначається об’єкт і предмет, мета і задачі дослідження, його наукова новизна, формулюються теоретичні і загальнометодологічні основи роботи, окреслюється теоретичне і практичне значення основних положень дисертації, що виносяться на захист, надається інформація щодо апробації результатів дослідження та їхня публікація в наукових виданнях.

Розділ 1 „Методологічні засади бюджетних повноважень місцевого самоврядування” складається з двох підрозділів, у яких розкриваються правовий зміст місцевих бюджетів та визначаються бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в процесі планування та виконання місцевих бюджетів.

У підрозділі 1.1 „Правовий зміст місцевих бюджетів” наведено теоретичне узагальнення наукових досліджень, проводяться теоретичний, правовий та практичний аналізи термінів “місцеві бюджети” та “бюджети місцевого самоврядування”. Так, автором визначається, що поняття місцевих бюджетів є ширшим ніж поняття “бюджети місцевого самоврядування”, оскільки включає в себе обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах, бюджет Автономної Республіки Крим, а також бюджети місцевого самоврядування. Конституція України не визначила правового характеру

бюджету Автономної Республіки Крим, обласних та районних бюджетів. Поряд з цим їх, безумовно, слід вважати місцевими, оскільки у правовій унітарній державі може бути лише один державний бюджет. Таким чином, визначено, що бюджети місцевого самоврядування є складовою частиною місцевих бюджетів, і ці поняття немає необхідності розмежовувати ні в Бюджетному кодексі, ані в Конституції України і також в Законі “Про місцеве самоврядування” для усунення неузгодженості між цими законодавчими актами.

Пропонуються нові положення щодо необхідності проведення завершального етапу децентралізації державної влади і відповідно надання більшої самостійності органам місцевого самоврядування.

Автор ставив за мету визначення юридичної природи місцевих бюджетів, їх місце в бюджетній системі України і значення для територіальних громад, а відповідно і для розвитку певної території. Також автором проводиться правовий аналіз поняття місцевих бюджетів з економічного і правового поглядів і визначається значення місцевих бюджетів для функціонування відповідної територіальної громади. Автором визначається, що місцеві бюджети становлять систему фінансових відносин, що виникають між бюджетними і господарськими структурами, між бюджетом і населенням відповідної території, а також між бюджетами різних рівнів щодо перерозподілу фінансових ресурсів.

У підрозділі 1.2 „Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в процесі планування та виконання місцевих бюджетів” на підставі аналізу попередніх спроб дослідження інституту бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування проводиться широка класифікація бюджетних повноважень. Характеризуються відносини відповідних органів місцевого самоврядування в процесі реалізації бюджетних повноважень. Визначається зміст і сутність самоврядних бюджетних повноважень. Обґрунтовується пріоритетність правового регулювання нормами Бюджетного кодексу України.

Порівнюючи положення чинного законодавства, а саме Конституції України, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Бюджетного кодексу України, автор стверджує, що органи місцевого самоврядування наділені недостатньо широкими повноваженнями у сфері бюджетних відносин, більшість із повноважень є делегованими державою, але не всі спроможні реалізувати як власні, так і делеговані повноваження. Хоч держава і повинна надавати фінансові ресурси на їх забезпечення, але майже завжди цих коштів не вистачає, що зумовлює необхідність прийняття цілої низки законів щодо чіткого визначення повноважень місцевого самоврядування та держави, що дозволять повною мірою органам місцевого самоврядування забезпечувати відповідну територіальну громаду (чи то місто, село чи селище) якісними послугами, а також підвищувати і соціальний рівень життя територіальної громади.

Розділ 2 „Правове регулювання планування доходів та видатків місцевих бюджетів” присвячений дослідженню понять, сутності правової природи планування та виконання місцевих бюджетів. Автор визначає їх повну

класифікаційну характеристику відповідно до Бюджетного кодексу України та інших законодавчих та нормативно-правових актів. Також автор проводить аналіз правового регулювання процесу планування доходної та видаткової частин місцевих бюджетів, який здійснюється усіма суб'єктами законодавчої та виконавчої влади, виявленню їх основних суперечностей, а також визначення шляхів вдосконалення процесу планування доходної бази та видаткової частини місцевих бюджетів.

У підрозділі 2.1 „Планування доходної частини місцевих бюджетів” досліджуються публічні фінансові інтереси муніципальних органів влади у процесі планування доходної частини місцевих бюджетів. Автор визначає, що необхідно вирішити проблему співвідношення загальнодержавної законодавчої та виконавчої влади і місцевого самоврядування, оскільки місцеві податки і збори встановлюються вищими представницькими органами і вводяться місцевими органами влади.

Місцеві податки та збори, як джерела наповнення доходної частини місцевих бюджетів, як правило, розглядаються в контексті системи оподаткування країни, загальні засади нормативно-правового регулювання якої є єдиними як для загальнодержавних, так і для місцевих податків та зборів. Головними особливостями цих податків є те, що вони встановлюються органами місцевого самоврядування відповідно до актів, прийнятих вищими органами держави, тому вони є обов'язковими до сплати в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць і зараховуються до їх бюджетів. Автор вважає, що принцип справедливості, визначений і в теорії податкового права, і в Конституції України (ст. 95), повинен знайти свій прояв у тому, що місцеві податки і збори мають існувати в такому розмірі, якій би повністю забезпечував місцеві ради коштами, у розмірі, необхідному для задоволення їх власних потреб, а всі делеговані і передані повноваження мають фінансуватися за рахунок передачі частини доходів центральної влади.

Завданням планування доходної частини місцевих бюджетів є визначення оптимального розміру місцевих податків для забезпечення, в першу чергу, власних потреб та власних повноважень місцевого самоврядування. Проблеми забезпечення самофінансування місцевого самоврядування повинні вирішуватись шляхом теоретичного розроблення питань правового забезпечення для встановлення місцевих податків і зборів, співвідношення демократичних засад реформування місцевого самоврядування і водночас, дотримання єдиного державного підходу до природи місцевих податків і зборів, їх ролі у системі загальнодержавних податків і зборів, а також визначення їх пріоритету у формуванні доходної частини місцевих бюджетів.

Визначається необхідність прийняття Податкового кодексу України, в якому необхідно звести до єдиного знаменника питання формування доходної бази Державного бюджету та місцевих бюджетів відповідно.

Крім того, на підставі аналізу проекту Закону України “Про місцеві податки та збори”, автор узагальнює пропозиції щодо вдосконалення податкової системи на місцевому рівні.

Окремі питання в другому розділі присвячені проблемі розрахунків міжбюджетних трансфертів, а саме щодо вирівнювання бюджетів різних рівнів. Для вирішення зазначеної проблеми необхідно вдосконалити існуючу Формулу розподілу трансфертів вирівнювання між державним бюджетом та місцевими бюджетами з метою збалансування кожного місцевого бюджету відповідно до соціальних пріоритетів надання суспільних послуг та з урахуванням специфіки функціонування соціально-культурної сфери у містах, селах, селищах.

Підрозділ 2.2 „Планування видатків місцевих бюджетів” присвячений питанню виконання місцевих бюджетів через здійснення видатків. На сьогодні день, не розмежовано остаточно видатки між рівнями влади. Існуючий розподіл видатків сформовано більше з метою досягнення відповідності між доходами і видатками, а не керуючись прагненням до ефективнішого способу їх надання. У випадках належності об'єкта до комунальної власності однієї адміністративно-територіальної одиниці і його фінансування з бюджету іншого рівня може відбуватися неефективне використання коштів. Однією з проблем виконання місцевих бюджетів є спрямування видатків місцевого самоврядування, як правило, для забезпечення соціальних потреб, оскільки питома вага видатків місцевих бюджетів спрямована в першу чергу на виплату заробітної плати, а це становить майже 70 % від загального обсягу видатків.

Автор наголошує на необхідності усунення зазначених вище проблем шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині забезпечення державних функцій – освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, що має відбуватися за рахунок закріплених джерел доходів та трансфертів, а також розширити права місцевих органів по здійсненню місцевих запозичень.

Розділ 3 „Проблеми виконання місцевих бюджетів та шляхи їх вирішення”. У розділі приділено увагу питанням виконання та контролю за виконанням місцевих бюджетів. Реалізація економічних програм держави та органів місцевого самоврядування потребує підвищення контрольного потенціалу органів виконавчої влади, яким належить ключова роль у здійсненні державного фінансового контролю. Для підвищення ефективності контролюючої системи визначений предмет державного фінансового контролю, адекватний сучасним вимогам. Таким чином, автор відзначає, що предметом та метою державного фінансового контролю має бути:

- забезпечення стабілізації економіки і досягнення економічного зростання;
- забезпечення сталості економічного розвитку державного сектору економіки;
- досягнення збалансованості державного і місцевих бюджетів;
- виявлення порушень у сфері фінансової діяльності суб'єктів фінансових правовідносин, із настанням подальшої відповідальності.

Підрозділ 3.1 „Контроль за виконанням місцевих бюджетів. Юридична відповідальність, як засіб забезпечення їх виконання” містить аналіз чинного бюджетного законодавства щодо принципів та механізму виконання місцевих бюджетів. А саме, дослідивши систему законодавства щодо планування, виконання та контролю за використанням бюджетних коштів, автор зазначає, що з огляду на результати вже проведених реформ визначаються основні

тенденції щодо вдосконалення порядку виконання місцевих бюджетів:

– бюджетні обов'язки й відповідальність повинні бути передані від центрального органу виконавчої влади до міністерств, відомств та установ, що витрачають бюджетні кошти, у такий спосіб надаючи їм певний рівень свободи щодо розподілу фінансових ресурсів у межах встановлених центральним органом лімітів витрачання бюджетних коштів.

Також автор визначає як гарантію належного виконання місцевих бюджетів – наявність норм, що передбачають відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Для визначення специфіки бюджетної відповідальності необхідним є визначення поняття, сутності, класифікації терміна “бюджетні правопорушення”. А саме, на підставі аналізу норм Бюджетного кодексу України щодо процесу планування та виконання як Державного, так і місцевих бюджетів, а також аналізу інших нормативно правових актів, які містять положення щодо порядку застосування відповідальності за порушення бюджетних норм, автор відмічає, що визначення поняття „бюджетне правопорушення”, яке міститься в бюджетному законодавстві, не вирішує питань про сформованість ознак бюджетного правопорушення, що дали б змогу відмежувати бюджетні правопорушення від інших. Не визначені елементи правопорушення й ознаки суб'єктивної сторони (дія, бездіяльність, наслідки тощо), форма вини (умисел чи необережність). Незважаючи на спробу кодифікації бюджетних правопорушень, єдиної системи порушень у процесі планування та виконання місцевих бюджетів, так і відповідних санкцій за кожне конкретне правопорушення не визначено; також необхідним є визначення окремої процедури проведення розгляду і вирішення справ, що виникають внаслідок порушення процесу виконання місцевих бюджетів. До необхідності визначення конкретних заходів відповідальності за порушення бюджетного законодавства призвело проведення дослідження щодо правової природи фінансового контролю, а також особливості та порядок використання висновків загального фінансового контролю у разі визначення міри та ступеня бюджетних правопорушень.

У підрозділі 3.2 „Напрями вдосконалення правового регулювання процесу планування та виконання доходів і видатків місцевих бюджетів” визначаються шляхи вирішення певних проблем, які існують на сьогодні у сфері планування та виконання місцевих бюджетів, а саме:

– автором визначається послідовність вирішення питань, що виникають у процесі здійснення бюджетних повноважень органами місцевого самоврядування;

– вказується необхідність послідовного вирішення питання про децентралізацію влади в світлі розширення повноважень місцевого самоврядування. Надання місцевому самоврядуванню не лише декларативно закріпленої у Конституції України, та у Законі України “Про місцеве самоврядування” відповідна до Європейської Хартії місцевого самоврядування фінансової самостійності, що повинно бути відображено у реальному наданні певних самоврядних повноважень територіальним громадам шляхом надання права самостійно визначати (в межах визначених законом) порядок

встановлення місцевих податків та зборів;

– автор відзначає позитивні сторони застосування програмно-цільового методу планування (формування) бюджетів, що дозволить значно ефективніше використовувати місцеві бюджетні кошти.

У **Висновках**, одержаних автором на основі комплексного дослідження теоретичних та практичних засад планування та виконання місцевих бюджетів України, розв'язане конкретне наукове завдання, сутність якого полягає у розробці обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення правого регулювання визначених процесів. На підставі проведеного вище дослідження, автором були зроблені наступні висновки:

1. Для підвищення ролі та значення місцевого самоврядування, для відповідності державного законодавства міжнародним нормам держава повинна створити всі умови для надання самостійності органам місцевого самоврядування у вирішенні фінансових питань шляхом передання ряду прав та повноважень територіальним громадам, оскільки делеговані повноваження, хоча і повинні гарантуватися та фінансуватися державою, але держава досить часто не знаходить кошти для їх забезпечення.

Процеси становлення самостійності місцевих бюджетів стикаються з об'єктивними труднощами, що зумовлені суб'єктивними позиціями, які базуються на „подвійному” погляді держави на сутність місцевого самоврядування, на розумінні його лише як підвиду державної влади.

2. Неузгодженість у законодавчих актах, що регулюють питання планування та виконання місцевих бюджетів, перш за все, стосується визначення понять „місцеві бюджети” та „бюджети місцевого самоврядування”. Хоча термін „бюджети місцевого самоврядування” є значно вужчим ніж поняття „місцеві бюджети”, порядок планування дохідної та видаткової частин, а також порядок виконання як бюджетів місцевого самоврядування, так і місцевих бюджетів є єдиним.

Так, проблема місцевих бюджетів розглядалась в двох аспектах. По-перше, як організаційна форма мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядження відповідних територіальних громад, які здійснюють свої повноваження через місцеві органи самоврядування. По-друге, як система фінансових відносин, що складаються між місцевими та державними бюджетами, а також у середині місцевих бюджетів.

Як організаційна форма мобілізації доходів і здійснення витрат місцевими органами самоврядування, місцеві бюджети – це балансові розрахунки, які відповідають вимогам складання балансів, тобто вони мають дохідну й видаткову частини, в їх основу покладено принцип збалансування, тому можна стверджувати, що місцеві бюджети – це балансові розрахунки доходів і витрат, які мобілізуються й витрачаються на відповідній території. Водночас, місцеві бюджети слід розглядати як важливу фінансову категорію, основу якої становить система фінансових відносин, а саме:

– відносини між бюджетними і господарськими структурами, що функціонують на даній території;

- відносини між бюджетом і населенням даної території, що складаються за мобілізації й витрачання коштів місцевих бюджетів;
- відносини між бюджетами різних рівнів щодо перерозподілу фінансових ресурсів;
- відносини між місцевим бюджетом і державним бюджетом.

Двозначність терміну “бюджети місцевого самоврядування” полягає у тому, що його можна тлумачити по-різному, і не тільки як бюджет адміністративно-територіальної одиниці, яку представляє відповідна рада. За правильного розуміння суб’єктного складу власників бюджетних повноважень та доцільності використання терміна „бюджетів місцевого самоврядування”, спостерігається також неузгодженість, яка існувала в радянський період, з приводу застосування терміну “бюджети місцевих рад”. Але бюджети місцевого самоврядування є складовою частиною місцевих бюджетів, і ці поняття немає необхідності розмежовувати ні в Бюджетному кодексі, ні в Конституції України, ні в Законі “Про місцеве самоврядування” для усунення неузгодженості між цими законодавчими актами, оскільки відповідно до ст. 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу, а Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

3. У ході дослідження відзначається, що основними завданнями бюджетного планування є визначення раціональних і найбільш ефективних шляхів для здійснення мобілізації і розподілу бюджетних ресурсів з метою ефективного соціального та економічного розвитку відповідної території, а також збалансування бюджету. Сама процедура бюджетного планування – це послідовність заходів і дій зі складання і розгляду проектів місцевих бюджетів. Бюджетне планування здійснюється за допомогою програмно-цільового методу. Доцільним є запровадження середньострокового бюджетного планування, визначення пріоритетних програм розвитку відповідних територій, які б забезпечували розвиток відповідних територій протягом певного періоду, а не лише на один рік.

4. Функціонування бюджету відбувається за допомогою особливих економічних форм – доходів і видатків. Доходи місцевих бюджетів є тією частиною фінансових відносин, яка пов’язана з формуванням фінансових ресурсів у розпорядження місцевих органів для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування.

Під час планування дохідної частини місцевих бюджетів основна увага приділяється забезпеченню власних потреб територіальних громад та виконанню власних повноважень органами місцевого самоврядування. Але питання фінансового забезпечення власних потреб та повноважень ускладнюється обмеженими джерелами наповнення місцевих бюджетів. Місцеві податки та збори є незначними за розміром джерелами наповнення дохідної бази. Для збільшення дохідної частини місцевих бюджетів необхідним є здійснення наступних заходів:

а) розширення в розумних межах (з урахуванням реальних можливостей відповідної місцевості) як переліку місцевих податків і зборів, так і повноважень органів місцевого самоврядування щодо їх запровадження і справляння. При цьому, встановлений законодавством України перелік не повинен обмежувати податкову ініціативу органів місцевої влади;

б) збільшити частку комунального податку, щоб він став другим за обсягом надходжень з-поміж місцевих податків і зборів. Необхідність такого податку пов'язана з тим, що значна частина коштів місцевих бюджетів спрямовується на вирішення соціально-побутових, культурних та інших проблем регіону, а обсяг таких витрат безпосередньо зумовлений кількістю населення даної територіально-адміністративної одиниці;

в) ввести податок на майно. Для його введення необхідним є розроблення окремого закону, який має бути прямої дії. Доцільно включити до об'єктів оподаткування нерухоме майно юридичних осіб та коштовне нерухоме майно заможних фізичних осіб.

Отже, саме за рахунок розширення та збільшення розміру місцевих податків та зборів в більшості зарубіжних країн досягалась становлення самостійності місцевих бюджетів. Україна таким чином може визначити незалежність місцевих бюджетів від складнощів наповнення Державного бюджету.

Планування місцевих бюджетів відбувається в двох аспектах: планування дохідної частини та планування видаткової частини. Планування видатків є не менш важливим, оскільки видатки – є безперервним інструментом використання державою в особі уповноважених органів коштів бюджету та позабюджетних фондів і власних коштів підприємств і організацій на потреби, що визначені в актах про бюджет. Розмір видатків визначається державними та місцевими завданнями, які закріплюються у прогнозах і цільових програмах. Саме програмно-цільовий метод дозволяє планувати видатки, а середньостроковість планування дозволить визначати розмір видатків на декілька років, що значно спростить визначення пріоритетів під час витрачання коштів.

Кожен з місцевих бюджетів містить заплановані витрати на соціальне забезпечення населення відповідної території, але їх розміри залежать виключно від можливостей самого місцевого бюджету. Таким чином виникає дублювання певних видів видатків як в обласному, районному, так і у міському бюджеті. Для усунення повторення одних і тих же видатків, вважаємо, що реформування бюджетної системи України повинно бути спрямоване на забезпечення можливості самостійного визначення завдань та функцій міських, сільських, селищних місцевих бюджетів від повноважень державної влади. Необхідно усунути залежність місцевих бюджетів від державного бюджету, а також знизити відсоток залежності місцевих бюджетів територіальних громад від обласних та районних бюджетів.

Надання відповідних повноважень органам місцевого самоврядування за визначення джерел наповнення та визначення напрямів використання коштів місцевих бюджетів надасть можливість більш ефективного економічного та соціального розвитку територіальних громад.

5. Реалізація економічних програм держави та органів місцевого самоврядування потребує підвищення контрольного потенціалу органів виконавчої влади, яким належить ключова роль у здійсненні державного фінансового контролю. Для підвищення ефективності контролюючої системи визначено предмет державного фінансового контролю, адекватний сучасним вимогам. Таким чином, вважаємо, що предметом та метою державного фінансового контролю має бути:

- забезпечення стабілізації економіки і досягнення економічного зростання;
- забезпечення сталості економічного розвитку державного сектору економіки;
- досягнення збалансованості державного і місцевих бюджетів;
- виявлення порушень у сфері фінансової діяльності суб'єктів фінансових правовідносин, із настанням подальшої відповідальності.

Одним з недоліків Бюджетного кодексу, на нашу думку, є відсутність повного визначення поняття “бюджетне правопорушення”, а також відсутність конкретизації цього поняття у процесі планування та виконання місцевих бюджетів, а це стає важливим питанням особливо після надання органам місцевого самоврядування фінансової самостійності для усунення можливості зловживань у процесі виконання місцевих бюджетів. Автором пропонується наступне визначення поняття „бюджетне правопорушення”: „Бюджетним правопорушенням є порушення існуючого порядку планування та виконання бюджетів різних рівнів, а також свідоме зловживання у сфері визначення пріоритетних напрямків використання бюджетних коштів, нецільове використання коштів, які передбачаються у місцевих бюджетах на виконання цільових програм розвитку відповідних територій, що виражається у діяльності або бездіяльності учасників бюджетного процесу”.

6. Для ефективності процесів планування та виконання місцевих бюджетів, прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, і результативного контролю за виконанням місцевих бюджетів важливим є подальше використання та вдосконалення програмно-цільового методу планування (формування) місцевих бюджетів. Лише довгострокове визначення діяльності місцевих органів влади дозволить стабільно та результативно виконувати свої завдання та функції, а також забезпечувати сталий розвиток регіонів України.

Основні положення дисертаційного дослідження відображені у таких публікаціях автора:

1. Єфремова І.І. Проблеми фінансової спроможності місцевого самоврядування. / Єфремова І.І. // Вісник Академії адвокатури України. – (К.: Видавничий центр Академії адвокатури України), 2008. – Вип. 13.– С.24-28.
2. Єфремова І.І. Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування: проблеми правового визначення / І.І. Єфремова // Форум права. – 2009.– № 1. – С. 157–161 [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09eiipv.pdf>

3. Єфремова І.І. Децентралізація влади: шлях до самостійності місцевих бюджетів / Єфремова І.І. // Підприємництво, господарство та право. – 2009. № 9. – С. 25-28.
4. Клімагіна І.І. Правове регулювання видатків місцевих бюджетів на соціальне забезпечення./ Клімагіна І.І. // Збірник наукових праць Науково-дослідного інституту українознавства, 2005.– № 5.– С.327–333.
5. Єфремова І.І. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування. // Аграрна наука виробництву: Тези доповідей V державної науково-практичної конференції, (м. Біла Церква, 23–25 листопада 2006 р.).– С. 76-77.
6. Єфремова І.І. Формування доходів місцевих бюджетів: питання децентралізації влади.// Сучасні правові проблеми українського державотворення: матеріали II державної наукової конференції (26 квітня 2007 р. м. Біла Церква). – Біла Церква, 2007.– С. 74–76.
7. Єфремова І.І. Проблеми правового регулювання дохідної частини місцевих бюджетів. / Єфремова І.І. // Стан та перспективи розвитку юридичної науки та освіти: Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 5-річчю створення юрид. ф-ту Нац. аграр. ун-ту (Київ, 17–18 листоп. 2006 р.) // Зб. наук. пр. (За заг. ред.: В.М. Єрмоленка та ін.) – К.: Магістр – XXI ст., 2007. – С. 182-184.
8. Єфремова І.І. Правові проблеми виконання місцевих бюджетів./ Єфремова І.І. // Аграрна наука виробництву: Матеріали VI Державної науково-практичної конференції. (14-15 листопада 2007 р.). – Біла Церква, 2007 – С.113-114.
9. Єфремова І.І. Питання зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування./ Єфремова І.І. // Проблеми вдосконалення земельного законодавства та правового забезпечення аграрного виробництва: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 5- річчю заснування юридичного факультету Білоцерківського національного аграрного університету (17-18 квітня 2008 р.).– Біла Церква, 2008.– С. 52-53.
10. Єфремова І.І. Правові питання планування бюджетів місцевого самоврядування./ Єфремова І.І. // Наукові пошуки молоді у третьому тисячолітті. // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених, аспірантів та докторантів, 15-16 травня 2008 року. – Біла Церква, 2008.– С. 122.
11. Єфремова І.І. Проблеми планування (формування) дохідної частини місцевих бюджетів./ Єфремова І.І. // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку. // Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (16-17 травня 2009 року, м. Суми). – Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ. – Суми: Видавництво „Фабрика друку”, 2009. – С. 270–272.

Єфремова І.І. Правове регулювання планування та виконання місцевих бюджетів. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет біоресурсів і

природокористування України – Київ, 2010.

Дисертаційне дослідження присвячено комплексному аналізу правового регулювання процесів планування та виконання місцевих бюджетів України та розробці основних шляхів їх удосконалення.

Досліджено теоретико-методологічні засади правового регулювання планування та виконання місцевих бюджетів, визначено та уточнено ряд понять. Розглянуто зарубіжний досвід правового регулювання планування місцевих бюджетів і визначено його принципи. Значну увагу приділено питанням фінансової децентралізації місцевого самоврядування. Виявлено суперечності в бюджетному законодавстві, дано характеристику правових норм, що регулюють бюджетні відносини у сфері планування та виконання місцевих бюджетів.

Проаналізовано фінансові інтереси держави та органів місцевого самоврядування з метою розмежування бюджетних повноважень органів місцевої та державної влади.

Досліджено інститут відповідальності за бюджетні правопорушення як складової частини процесу виконання місцевих бюджетів, виявлені недоліки в їх правовому регулюванні. Визначено шляхи вдосконалення правового забезпечення відповідальності за порушення бюджетного законодавства у процесі виконання місцевих бюджетів.

Ключові слова: місцеві бюджети, бюджетні відносини, планування та виконання місцевих бюджетів, бюджетні повноваження.

Ефремова И.И. Правовая регуляция планирования и выполнение местных бюджетов. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет биоресурсов и природоиспользования Украины – Киев, 2009.

Диссертационное исследование посвящено комплексному анализу правового регулирования процессов планирования и исполнения местных бюджетов Украины и разработке основных путей их усовершенствования. Исследованы теоретико-методологические принципы правового регулирования планирования и исполнения местных бюджетов, определен ряд теоретических понятий. Исследован зарубежный опыт правового регулирования планирования местных бюджетов и определены его принципы.

Значительное внимание уделено вопросам финансовой децентрализации местного самоуправления. Обнаружены противоречия в бюджетном законодательстве, дана характеристика правовых норм, регулирующих бюджетные отношения в сфере планирования и исполнения местных бюджетов.

Проанализированы финансовые интересы государства и местного самоуправления с целью разграничения бюджетных полномочий органов местной и государственной власти. Исследован институт ответственности за бюджетные правонарушения, как составная часть процесса исполнения местных бюджетов, выявлены недостатки в их правовом регулировании. Определены пути совершенствования правового обеспечения ответственности

за нарушение бюджетного законодательства в процессе исполнения местных бюджетов.

Ключевые слова: местные бюджеты, бюджетные отношения, планирование и исполнение местных бюджетов, бюджетные полномочия.

Efremova I.I. The Legal adjusting of planning and implementation of local budgets. – Manuscript.

Dissertation on receipt of scientific degree of candidate legal sciences for speciality 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. – the National Agricultural University, – Ukraine.– Kiev, 2009.

Dissertation research is devoted to complex analys of the legal adjusting processes planning and execution the local budgets of Ukraine and development basic ways of there improvement. Theoretic-methodological principles of the legal adjusting planning and execution of local budgets are investigational, row of theoretical concepts are aetermiried. Foreign experience of the legal adjusting planning of local budgets and principles is investigational.

Considerable attention is spared the questions of financial decentralization of local self-government. In a budgetary registration is found out contradiction? Description of legal norms wich regulate budgetary relatins in the field of planning and execution of local budgets ave? given. Financial interests of the state and local self-government are analyses with the purpose of differentiating the budgetary plenare powers organs of local and state power.

The institute of responsibility for budgetary offences is investigational as a component part of process execution the local budgets, it is discovered failings in their legal adjustmeat. The ways perfection of the legal providing responsibility for violation of budgetary legislation in the process of execution is determined.

Key words: local budgets, budgetary relations, planning and executions of local budgets, budgetary plenary powers.