

них організацій. Новий орган зможе забезпечити впровадження інтегрованої цілісної державної політики регулювання й нагляду за діяльністю НБФУ. Це дуже важливо, тому що на практиці існує тісний взаємозв'язок та інтеграція між різними видами НБФУ.

*Список літератури:* 1. *Бортник М.Ю.* Денежное обращение и кредит капиталистических стран: Учеб. пособие для экон. вузов и фак. – М.: Финансы, 1967. – 224 с. 2. *Ван-Хуз Д.Д., Миллер Р.Л.* Современные деньги и банковское дело. – М.: Инфра-М, 2000. – 824 с. 3. Відомості Верховної Ради України. 4. *Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д.* Финансовое право: Учеб. пособие. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Юриспруденция, 2000. – 304 с. 5. *Долан Э. Дж., Кемпбелл К. Д. и Кемпбелл Р. Дж.* Деньги, банковское дело и денежно-кредитная политика / Пер. с англ. В. Лукашевича и др. / Под общей ред. В. Лукашевича и М. Ярцева. – СПб.: СПб Оркестр, 1994. – 496 с. 6. *Заверуха І.Б.* Банківське право: Посібник для студ. юрид. та екон. спец. вищ. навч. закладів. – Львів: Астролія, 2002. – 222 с.

*Надійшла до редакції 16.09.2003 р.*

УДК 347.73

*Э.Б. Павленко, зав. лабораторией  
Национальная юридическая академия Украины  
имени Ярослава Мудрого, г. Харьков*

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УКРАИНЕ**

Правовое регулирование бюджетной деятельности является одним из центральных институтов Особенной части финансового права. Несмотря на то, что востребованность анализа подобных отношений с принятием Бюджетного кодекса Украины значительно возросла, исследование проблем местных бюджетов пока еще находится в начальном развитии. Конечно, абсолютно не исследованным эти проблемы отнести нельзя. В определенной мере они находились в сфере внимания Н.И. Химичевой, некоторые вопросы затрагивались в работах Л.К. Вороновой при исследовании ею особенностей правового регулирования расходов бюджетов. [2; 7; 8]. В последние годы им посвящено внимание в работах Ю.А. Крохиной, И.И. Кучерова. [3; 4]

Проблема правового регулирования местных бюджетов, правовых режимов функционирования местных финансовых ресурсов в Украине является весьма актуальной. Это связано прежде всего с появлением Бюджетного кодекса Украины, который явился первым кодифицированным актом в области финансового законодательства, что породило как разрешение определенных противоречий, коллизий, существовавших в финансово-правовом регулировании, так и возникновение ряда противоречий между отдельными финансово-правовыми актами, а

также между ними и актами, регулирующими иные отношения.

Регулирование в области бюджета означает упорядочение общественных отношений при определении видов бюджетов и соотношения между ними, мобилизацию средств в бюджет, их распределение и перераспределение между звеньями бюджетной системы. Эффективность правового регулирования бюджетных отношений при этом зависит как от соответствия правовой формы и материального содержания регулируемых отношений, так и от формы законодательного выражения.

Целью данной работы является освещение процесса формирования эффективной финансовой системы, осуществление финансовых реформ связаны с рациональным, сбалансированным развитием всех ее звеньев. Важным составляющим звеном этого процесса является возрождение местных финансов как объективной экономической реальности, что связано с радикальным изменением концепции государственной власти, отказом ее от советской модели.

Основу государственных финансов составляет бюджет, а точнее – бюджетная система, которая включает Государственный бюджет и бюджеты соответствующих административно-территориальных единиц как сбалансированную смету денежных доходов и расходов в течение определенного периода. Согласно статьям 92 и 95 Конституции Украины бюджетная система Украины устанавливается исключительно законами Украины и строится на основе справедливого и непредубежденного распределения общественного богатства между гражданами и территориальными громадами [1; 1996. – № 30. – Ст. 141]

Конституционные принципы относительно построения и соотношения элементов бюджетной системы детализируются и в Бюджетном кодексе (ст. 2), в котором бюджетная система определяется как совокупность Государственного и местных бюджетов, построенная с учетом экономических отношений, государственного и административно-территориального устройства и урегулированная нормами права [1; 2001. – № 37-38. – Ст. 189] Место местных бюджетов в бюджетной системе Украины определяется их самостоятельностью, обусловленной наличием собственных закрепленных источников доходных поступлений и компетенцией в определении направлений их расходования.

Система местных бюджетов существует во многих странах мира. Ее содержание, развитие и функции обусловлены рядом национальных, политических, экономических и других факторов. В области организации местных финансов накопились проблемы, разрешение которых требует радикальных изменений в бюджетной политике государ-

ства. К наиболее актуальным из них можно отнести:

1. Отсутствие четкого распределения полномочий между органами власти на осуществление расходов и ответственности местных органов власти перед населением за решение вопросов, отнесенных законом к их компетенции.

2. Отсутствие заинтересованности местных органов власти в увеличении поступлений во все бюджеты.

3. Отсутствие правовой базы относительно определения ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Все эти проблемы в определенной мере получили разрешение в Бюджетном кодексе Украины. В соответствии с ним, в систему местных бюджетов включаются бюджет АРК, областные, районные бюджеты, бюджеты районов в городах и бюджеты местного самоуправления. К бюджетам местного самоуправления Бюджетный кодекс (ст. 5) относит бюджеты территориальных громад, сел, поселков, городов и их объединений. Показательно, что по сравнению понятием “местные бюджеты”, закрепленным Законом Украины “О бюджетной системе Украины”, подход к нему в редакции Бюджетного кодекса существенно изменился. Так, ст. 2 установлено, что бюджетная система состоит из Государственного бюджета Украины, республиканского бюджета Автономной Республики Крым и местных бюджетов [1; 2001. – № 37-38. – Ст. 189]

Как видим, в юридической литературе нет единой точки зрения во взглядах ученых по поводу понятия “местные бюджеты”. В Положении о финансах 1926 г. дается следующая трактовка: “Местные финансы составляют часть единой системы финансов СССР и находятся в непосредственном ведении местных Советов и их исполнительных комитетов” [5; 1927. – № 31. – Ст. 199]. Аналогичное определение этого понятия приводит В.Н. Твердохлебов. [6, с. 55] Вышеперечисленные позиции свидетельствуют о различных подходах к формулировке понятия местных бюджетов, что, в свою очередь, сказывается на определении роли местных бюджетов в финансовой системе государства. Однако, несмотря на все многообразие мнений и определений, можно выделить некоторые общие черты и подходы, которые могут быть включены в такое определение: Местные бюджеты – это совокупность экономико-правовых отношений, которые осуществляют территориальное перераспределение национального дохода и обеспечивают формирование финансовой базы территориальных громад.

Местные бюджеты являются финансовой базой органов местного самоуправления и решающим фактором регионального развития. Их наличие закрепляет экономическую самостоятельность органов мест-

ного самоуправления, предусмотренную ст. 143 Конституции Украины [1; 1996. – № 30. – Ст. 141] и Законом Украины “О местном самоуправлении в Украине” [1; 1997. – № 24. – Ст. 170]. За счет денежных средств, аккумулируемых в фондах местных бюджетов, создаются предпосылки и возможность активизации хозяйственной деятельности, развития инфраструктуры на соответствующих территориях, расширения экономического потенциала регионов.

Местные бюджеты отображают комплексное влияние отношений, опосредованных административным делением государства и его бюджетным устройством. С этих позиций и формируются специфические правовые режимы местных фондов публичных финансов, регулирующих сферу экономико-правовых отношений общества, связанных с накоплением, распределением и использованием централизованных денежных средств, находящихся в распоряжении местных органов власти и предназначенных для социально-экономического развития конкретных регионов страны.

Бюджетный кодекс Украины в ст.2 определяет понятие бюджета как план формирования и использования финансовых ресурсов для обеспечения заданий и функций, осуществляемых органами государственной власти, органами власти АРК и органами местного самоуправления на протяжении бюджетного периода. Однако единое родовое понятие бюджета предполагает несколько проявлений, характеризующихся устойчивыми связями с такими категориями, как бюджетная система, бюджетное устройство и т. д.

Действующим бюджетным законодательством на сегодня относительно детализирован термин “бюджетная система”, тогда как от закрепленного ранее понятия “бюджетное устройство” законодатель отказался. Нам представляется не совсем логичным этот шаг, поскольку бюджетное устройство придавало понятию бюджетной системы динамику, позволяло регулировать ее во всех многообразных проявлениях бюджетной деятельности. Бюджетное устройство Украинского государства базируется на принципах единства, сбалансированности, самостоятельности, полноты, обоснованности, эффективности, subsidiarity, целевого использования бюджетных средств, справедливости и непредвзятости, публичности и прозрачности, ответственности участников бюджетного процесса.

Институт местных бюджетов является самостоятельным, многоаспектным образованием. В данном случае речь идет о специфическом институте законодательства, предполагающем как сочетание законодательных норм различных отраслей законодательства (конституционного, административного, финансового, государственного строительст-

ва.), так и совокупность правовых норм, регулирующих довольно своеобразные финансово-правовые отношения по поводу движения денежных фондов территориальных громад. Этот вывод можно сделать, проанализировав специфику отношений, регулирующих данным институтом и складывающихся по поводу формирования, распределения и расходования денежных средств на уровне АРК, области, города, района, района в городе и бюджетами местного самоуправления (сел, поселков, городов и их объединений).

С принятием Бюджетного кодекса Украины, законодательное преобразование системы местных бюджетов, естественно, несколько изменило особенности их регулирования, однако, не исключило целого ряда проблем и противоречий. Совершенствование норм Бюджетного кодекса, внесение изменений в него не должно обойти и уточнение отдельных проблемных положений этого нормативного акта. Так, в Бюджетном кодексе Украины отсутствует четкое разграничение сфер, финансируемых за счет средств Государственного бюджета, и сфер, которые финансируются из местных бюджетов, что вызывает целый комплекс недоразумений в соотношении и сопоставлении расходных частей различных бюджетов. В то же время в нем разграничены функции, делегированные государством органам местного самоуправления, и разрешен вопрос собственных полномочий органов местного самоуправления. Подобные отношения в некоторой мере затронуты и нормами Закона "О местном самоуправлении в Украине", при этом акцент смещен на регулирование преимущественно с административной точки зрения, что в некоторых случаях противоречит финансово-правовым нормам и порождает коллизии. Далее. Если названный Закон только закрепил понятия "текущий бюджет" и "бюджет развития", то Кодекс расширяет их в ст. 71., устанавливая, что местный бюджет как раз объединяет эти два бюджета — текущий, который направляется на разрешение ежедневных расходов территориальной громады и на обеспечение делегированных государством полномочий, и бюджет развития, который является составной частью специального фонда местного бюджета и расходуются на цели, определенные законодательством. Наконец, ускорился процесс формирования и утверждения местных бюджетов. Однако сохранился ряд противоречий, связанных с возможностью одновременного принятия актов о Государственном бюджете Украины и местных бюджетов, что сложнореализуемо.

Учитывая важность отношений как на уровне государственного, так и местных бюджетов, развитие и дальнейшее исследование указанных нами коллизий позволит в дальнейшем избежать их. Местные бюджеты административно-территориальных единиц представляют

собой очень важный аспект функционирования территориальных громад. Вследствие этого считаем, что изучение и приведение финансово-правовых норм, регулирующих их деятельность, в единую систему, позволят упростить порядок формирования и использования средств местных бюджетов. Координация, упорядочение норм позволит направлять их действие в нужное русло. Считаем, что дальнейшее разработка данной темы является перспективной с точки зрения как теории финансового (бюджетного) права, так и действующего законодательства в связи с тем, что затрагивает важные финансово-правовые вопросы, связанные с бюджетной деятельностью территориальных громад.

**Список литературы:** 1. Ведомости Верховной Рады Украины. 2. *Воронова Л.К.* Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР: (на материалах союзной республики). – К.: Вища шк., 1981. – 223 с. 3. *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм / Под ред Н.И. Химичевой. – М.: НОРМА, 2001. – 352 с. 4. *Кучеров И.И.* Бюджетное право России: Курс лекций. – М.: АО “Центр ЮрИнфоР”, 2002. – 317 с. 5. Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза Советских Социалистических Республик. – М.: Отдел СНК С.С.С.Р. – 1524 с.+174 с. 6. *Твердохлебов В.Н.* Местные финансы. – М.: Изд-во Комиссариата внутр. дел РСФСР, 1927. – 264 с. 7. *Химичева Н.И.* Бюджетные права местных советов депутатов трудящихся: Учеб. пособие. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1964. – 40 с. 8. *Химичева Н.И.* Субъекты советского бюджетного права / Под ред. *В.М. Манохина.* – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. – 222 с.

*Надійшла до редакції 16.09.2003 р.*

**УДК 347.73**

**Ю. І. Руснак, заступник начальника**

*оперативно-правового управління УПМ ДПА, м. Київ*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПОДАТКОВОГО КОНТРОЛЮ**

У правовідносинах, що регулюють сплату податків, зборів (обов'язкових платежів), інтереси держави представляють перш за все органи, що здійснюють управління у сфері надходження податкових платежів. Одними них є податкові органи. Питання їх взаємовідносин з платниками податків не знайшло остаточного визначення в наукових розробках. Однією з причин цього є те, що податкова служба була створена тільки в січні 1990 р. згідно з Постановою Ради Міністрів СРСР „Про державну податкову службу”. До цього її функції виконували фінансові органи, які в даний час займаються питаннями планування й виконання бюджету.

На формування тенденцій даної статті безумовний вплив мали ро-