

хворобу. Зокрема, в ній зазначено, що лікар зобов'язаний пояснити пацієнтові в доступній формі стан його здоров'я, мету запропонованих досліджень і лікувальних заходів, прогноз можливого розвитку захворювання, в тому числі наявності ризику для життя і здоров'я. В особливих же випадках, коли повна інформація може завдати шкоди здоров'ю пацієнта, лікар може її обмежити. Назва ст. 39 зазначеного закону — «Обов'язок надання медичної інформації», також більш повною мірою узагальнює права пацієнта на інформацію в сфері надання медичних послуг порівняно з зазначеним в ст. 285 ЦК правом на інформацію про стан свого здоров'я.

Такий підхід до визначення меж медичної таємниці представляється більш зваженим і не загрожує юридичною відповідальністю застосуванню окремих методів лікування, що пов'язані з доцільним утаюванням від пацієнта деяких аспектів терапії, в тому числі плацебо.

Зазначене удосконалення закону буде спрямоване на те, щоб всі юридичні питання, пов'язані з застосуванням плацебо-терапії зводилися лише до правомірності її застосування (як і взагалі будь-якого іншого методу лікування), а не розглядалися в площині порушення права хворого на інформацію.

#### Література

1. Schapiro A. The placebo effect: Principles of Psychopharmacology. — N.Y.: Academic Press, 1978.
2. Лапін І. П. Плацебо и терапия. — С.Пб.: Лань, 2000. — С. 45–46.
3. Гребенев А., Охлбыстин А. Могущественное плацебо // Врач. — 1994. — № 2. — С. 3.
4. Яровицкий М. Я. Лекции по курсу «Медицинская этика». — М.: Медицина, 2000. — С. 38–40.
5. Там само. — С. 43–44.
6. Тищенко П. Д. Этические правила взаимоотношений медицинских работников и пациентов // Биоэтика: принципы, правила, проблемы / Под ред. Б. Г. Юдина. — М., 1998.

УДК 336.1:352

*А. С. Нестеренко,  
асистент кафедри адміністративного та фінансового права ОНЮА*

### МІСЦЕВІ ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ ЯК ФОРМА ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ

На сучасному етапі розвитку державності України гостро стоїть проблема фінансово-економічного розвитку регіонів. Річ в тому, що вони в Україні мають різний фінансовий потенціал та ряд регіональних особливостей, що обумовлює необхідність участі держави у формуванні доходної частини місцевих грошових фондів. Така участь необхідна для можливості постійного фінансування заходів, передбачених програмами їх соціального та економічного розвитку. На наш погляд, тут взагалі декілька проблем. По-перше, співвідношення доходів, що надходять на місця від держави, та доходів, які отримуються з джерел на місцях. По-друге, співвідношення регіонів-донорів та регіонів-ре-

ципієнтів. Та, по-третє, досягнення достатнього рівня бюджетної забезпеченості задоволення соціальних потреб громадян України незалежно від того, на території якого регіону вони мешкають.

Особливості структури фінансових ресурсів із точки зору їх територіального розподілу і способів розміщення й використання залежать від економічної політики держави, а саме від розподілу функцій між центром, регіоном і місцевими органами самоврядування. Загальне правило в розподілі функцій і ресурсів полягає в тому, що проблеми необхідно розв'язувати на рівні їхнього виникнення. І тому постає питання достатності фінансових ресурсів, переданих до органів місцевого самоврядування, та їх самостійності у вирішенні питань, пов'язаних із соціально-економічним розвитком території.

Фінансові ресурси місцевих органів влади (іноді їх характеризують та визначають як муніципальні ресурси) — лише частка регіональних фінансових ресурсів, оскільки останні містять у собі кошти підприємств і населення, якими не можуть розпоряджатися місцеві органи. Вони становлять вагомую частку в регіональних фінансових ресурсах, які поряд із геополітичними, природними, демографічними, майновими та інтелектуальними забезпечують функціонування й розвиток будь-якого регіону [1].

З приводу цього хотілося б підтримати позицію А. М. Баби́ча та Л. М. Павлової, які визначають муніципальні (місцеві) фінанси як сукупність соціально-економічних відносин, що виникають при формуванні, розподілі та використанні фінансових ресурсів для вирішення задач місцевого значення. Ці відносини складаються між органами місцевого самоврядування та населенням, що проживає на території адміністративно-територіального утворення, а також господарюючими суб'єктами. Муніципальні фінанси включають:

- кошти місцевого бюджету;
- державні та муніципальні цінні папери, що належать органам місцевого самоврядування;
- інші грошові кошти, що знаходяться в муніципальній власності.

При цьому автори також виділяють традиційні принципи, на яких базується рух місцевих фінансів: самостійності, державної фінансової підтримки, гласності [2].

Фінансові ресурси місцевого самоврядування складаються з коштів місцевого бюджету, отримуваних кредитів, коштів на компенсацію додаткових витрат, що виникають у результаті рішень, прийнятих органами державної влади. Доходна частина місцевих бюджетів складається з власних доходів і надходжень від регулюючих доходів, коштів за взаємними розрахунками та фінансової підтримки (дотації, кошти фондів фінансової підтримки муніципальних утворень). Власні доходи складаються з місцевих податків і зборів.

Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних рад са-

мостійно і незалежно одна від одної розглядати та затверджувати відповідні бюджети [3].

Хотілося б підтримати В. І. Кравченка, який стверджує, що місцеві фінанси необхідно розглядати лише в контексті ролі та функцій, що покладаються на місцеві органи влади [4]. Роль і значення місцевих фінансів у фінансовій системі держави цілковито залежать від функцій, покладених на органи місцевого самоврядування, та обсягу фінансових ресурсів, виділених на виконання цих функцій. Тому очевидно, що місцеві фінанси, як відзначає Л. К. Воронова є окремою ланкою єдиної фінансової системи України [5].

На наш погляд, можна сформулювати таке визначення місцевих фінансів: місцеві фінанси — це врегульована правовими нормами система економічних відносин з приводу створення та функціонування грошових фондів, які забезпечують виконання органами місцевого самоврядування покладених на них завдань та функцій. Вважаємо за доцільне розглядати місцеві фінанси як комплексний публічно-правовий інститут. Всебічний аналіз відносин щодо місцевих фінансів об'єктивно передбачає участь в цьому конституційних норм, закріплюючих підстави адміністративно-територіального розподілу, розподілення влади; адміністративних норм, регулюючих управління в сфері публічних фінансів. Наприклад, окремий інститут адміністративного права містить цілу низку норм, що регулюють управління фінансами як на рівні держави, так і на рівні територіальних громад [6]. Зрозуміло, що найбільше значення при цьому відіграє фінансово-правове регулювання, але місцеві фінанси як об'єкт правового регулювання передбачають вплив усіх цих галузей. І, по-друге, незважаючи на схожість, все ж таки треба розмежовувати категорії місцевих фінансів і місцевих бюджетів.

У науковій і навчальній літературі поняття місцевого бюджету є недостатньо сталим [7]. Найбільш повна характеристика бюджету муніципального утворення представлена Н. І. Хімчевою у підручнику «Фінансове право» [8]. Однак, незважаючи на різноманітність підходів при визначенні цієї категорії, в головному основні підходи фахівців єдині, коли місцевий бюджет визначається як централізований фонд фінансових ресурсів окремого муніципального утворення, формування, затвердження й виконання, а також контроль за виконанням якого здійснюється органом місцевого самоврядування самостійно. В якості складової частини цього фінансового плану в місцевих бюджетах можуть бути передбачені видатки окремих населених пунктів та територій, що не є муніципальними утвореннями [9].

Бюджетний кодекс Російської Федерації у ст. 14 визначає бюджет муніципального утворення (місцевий бюджет) як форму утворення та витрачання грошових коштів, призначених для забезпечення задач і функцій, віднесених до предметів відання місцевого самоврядування. Однак дане визначення потребує серйозного теоретичного доопрацювання, оскільки не враховує всіх аспектів розглядуваного поняття [10].

Розглядаючи фінансові ресурси місцевого самоврядування, доцільно розглянути декілька характерних рис місцевого самоврядування. По-перше,

діяльність місцевого самоврядування, в тому числі й фінансова, чітко визначена територіально. Територіальна громада є компетентною у вирішенні питань в межах чітко визначеного простору. По-друге, місцеве самоврядування має особливий характер. Це, по суті, форма публічного за своїм характером управління, побудованого на основі самоврядування. По-третє, місцеве самоврядування має власну структуру та систему. У відповідності до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає: а) територіальну громаду; б) сільську, селищну, міську раду; в) сільського, селищного, міського голову; г) виконавчі органи сільської, селищної та міської ради; д) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; е) органи самоорганізації населення. По-четверте, місцеве самоврядування спирається на власні матеріально-фінансові ресурси. Самоврядування є ефективним лише тоді, коли спирається на потужну фінансово-економічну основу. По-п'яте, діяльність органів місцевого самоврядування визнається та гарантується Конституцією та іншими законами України, які визначають їх власну компетенцію та перелік делегованих їм повноважень [11].

В Російській Федерації, наприклад, головним нормативним актом, що визначає роль місцевого самоврядування у здійсненні народовладдя, його економічні, фінансові основи та державні гарантії здійснення є Федеральний закон «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування Російської Федерації» від 28.08.95 р. Цей нормативно-правовий акт увів у російське законодавство поняття «муніципальне утворення». Під ним розуміється міське, сільське поселення, або декілька поселень, об'єднаних спільною територією, частина поселення, інша населена територія, в межах якої здійснюється місцеве самоврядування, мається муніципальна власність, місцевий бюджет та виборні органи місцевого самоврядування. В цьому законі визначені принципові моменти формування місцевих бюджетів у контексті регламентації місцевого самоврядування в Росії. Фінансові ж аспекти місцевого самоврядування встановлені у Федеральному законі «Про фінансові основи місцевого самоврядування в Російській Федерації». Цей закон встановлює джерела формування та напрямки використання місцевих фінансових ресурсів, основи бюджетного процесу в муніципальних утвореннях; гарантії фінансових прав органів місцевого самоврядування. Формування та виконання місцевого бюджету здійснюють органи місцевого самоврядування самостійно згідно зі статутом муніципального утворення. Складовою частиною місцевих бюджетів можуть бути кошториси доходів та видатків населених пунктів, що не є муніципальними утвореннями. Порядок розробки, затвердження та виконання таких кошторисів визначається органами місцевого самоврядування згідно зі статутом муніципального утворення [12].

У процесі бюджетної діяльності органи місцевого самоврядування вступають у визначені суспільні відносини, що називаються бюджетними. Ці відносини характеризуються певною специфічністю. Особливість їх полягає в тому, що вони, по-перше, виникають у розподільному процесі, неодмінним учасником

якого є місцева громада (в особі відповідних органів самоврядування), і, по-друге, пов'язані з формуванням і використанням централізованого фонду коштів, призначеного для задоволення потреб територіальної громади в цілому [13]. Таким чином, бюджетні відносини місцевого рівня — органічна частина фінансової структури суспільства.

Відповідно до ст. 63 Бюджетного кодексу України місцевий бюджет містить в собі надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати складають єдиний баланс відповідного бюджету. Множинність визначень поняття бюджету дозволяє підійти до цього питання з різних точок зору.

Розкриваючи економічне поняття місцевого бюджету як грошових відносин, в які вступає територіальна громада з приводу перерозподілу національного доходу і частини національного багатства з метою утворення, розподілу і використання централізованого в масштабах муніципального утворення грошового фонду, призначеного для фінансування публічних функцій і задач територіальної громади.

У матеріальному сенсі місцевий бюджет являє собою сконцентрований у рамках визначеного муніципального утворення централізований грошовий фонд, що знаходиться в розпорядженні органів місцевого самоврядування і використовується для рішення функцій і задач загального значення.

З юридичної точки зору бюджет є правовим актом, тобто на рівні муніципального утворення це основний фінансовий план утворення, розподілу і використання грошового фонду муніципального утворення, затверджений відповідним представницьким органом і закріплюючий юридичні права й обов'язки учасників бюджетних відносин.

Беручи до уваги різні аспекти розуміння бюджету, Ю. О. Крохіна дає наступне визначення місцевого бюджету: це економічні відносини, що опосередковують процес утворення, розподілу й використання централізованого грошового фонду муніципального утворення, що знаходиться в розпорядженні місцевих органів самоврядування, призначеного для фінансування загальних задач територіальної громади, і що являє собою основний фінансовий план, затверджений відповідним представницьким органом [14].

Показово, що згідно зі ст. 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують та виконують відповідні місцеві бюджети. Ця норма розвиває положення законодавства про те, що всі ланки бюджетної системи в Україні є самостійними. Гарантії забезпечення такої самостійності закріплені у Бюджетному кодексі України.

Наявність стабільних доходних джерел, визначення напрямів їх використання породжує ще одне концептуальне питання щодо наявності власних закріплених на стабільній основі доходних джерел. Виходить, якщо місцевий бюджет не має власних доходних джерел, що могли б у достатній мірі забезпечити

коштами органи місцевого самоврядування для виконання ними своїх функцій, самостійність місцевих бюджетів теж не в повній мірі відповідає реальному становищу. Ст. 143 Конституції України встановлює таке положення щодо обласних та районних бюджетів, які формуються частково з державного бюджету, а частково — на договірних засадах з сільських, селищних та міських бюджетів для реалізації спільних програм. Такий декларативний характер самостійності місцевих бюджетів не може не позначитися на соціально-економічному розвитку регіонів та держави [15].

Розподіл доходів місцевих бюджетів на власні, тобто доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, і закріплені, від прогнозних надходжень, від яких залежать їхні обсяги (вони визначаються при формуванні бюджетів на наступний рік), значною мірою посилюють стимули до збільшення надходжень та ефективного використання коштів. В результаті запровадження нових підходів до розмежування дохідних джерел між державним і місцевими бюджетами, визначення витрат на реалізацію повноважень та міжбюджетних трансфертів і доведення розрахунків для формування бюджету окремо до кожного міста обласного значення, району й обласної ради місцеві бюджети стають дедалі самостійнішими, стабільнішими і передбачуванішими [16].

Прийняття Бюджетного кодексу України — важливий, але тільки перший крок у реформуванні бюджетної системи. Не підлягає сумніву, що лише з утвердженням місцевих фінансів як самостійного інституту будуть закладені основи створення ефективної фінансової системи. А це потребує подальшого удосконалення ряду положень кодексу, внесення змін до підзаконних актів, урегулювання багатьох колізій та невідповідностей, окремі з яких відчутно гальмують здійснення реформи.

### Література

1. Суховірська О. Б. Фінасові ресурси місцевих органів влади // Фінаси України. — 2002. — № 11. — С. 61.
2. Бабич А. М., Павлова Л. Н. Государственные и муниципальные финансы: Учеб. для вузов. — М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. — С. 459.
3. Ст. 7 Бюджетного кодексу України від 21 червня 2001р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 29. — Ст. 1291.
4. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України. — 1998. — С. 35.
5. Воронова Л. К. Про правове регулювання відносин у галузі місцевих фінансів // Правове регулювання місцевих доходів і видатків. — Х., 1998. — С. 9.
6. Адміністративне право України: [Підруч. для юрид. вузів і ф-тів / Ю. П. Битяк, В. В. Богудький, В. М. Гаращук та ін.]; За ред. Ю. П. Битяка. — Х.: Право, 2000. — С. 371–386.
7. Бюджетная система России: Учебник / Под ред. Г. В. Поляка. — М., 1999. — С. 520; Шугрина Е. С. Муниципальное право: Учебник. — М., 1999. — С. 226; Воронин А. Г. Основы управления муниципальным хозяйством. — М., 1998. — С. 50.
8. Фискальное право: Учебник / Под ред. П. И. Химичевой. — М., 1999. — С. 139–140.
9. Бабич А. М., Павлова Л. П. Вказ. праця.
10. Государственная власть и местное самоуправление в Российской Федерации. Ч. 2: Правовой статус органов местного самоуправления и правовое регулирование их деятельности в бюджетной и палоговой сфере: Учеб. пособие / Под общ. ред. В. И. Новоселова, Л. А. Лукашова. — Саратов: ПАГС, 2000. — С. 122–123.

11. Заверуха О. Б. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: Дис... канд. юрид. наук. — Чернівці, 2001. — С. 31–33.
12. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / М. В. Романовский и др.; Под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской. — М.: Юрайт, 1999. — С. 100–101.
13. Фискалы / Под ред. В. М. Родионовой. — М., 1995. — С. 261.
14. Крохича Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Под ред. П. И. Химичевой. — М.: Норма, 2000. — С. 306.
15. Заверуха О. Б. Вказ. праця. — С. 19.
16. Кульчицький М. В. Проблеми бюджетного реформування в Україні // Фіскали України. — 2002. — № 7. — С. 25; Блажєвич П. Проблеми формування місцевих бюджетів та перспективи їх вирішення // Право України. — 2002. — № 5. — С. 116–120.

УДК 351.75

**В. В. Краснов,**  
*аспірант, асистент кафедри адміністративного  
та фінансового права ОНЮА*

### СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ, ЇХ ВИДИ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ

Одним з найважливіших повноважень, притаманних державному апарату, є здійснення наглядових функцій, зокрема, — адміністративного нагляду. В умовах адміністративної реформи постала необхідність визначення кола суб'єктів, які мають його здійснювати та об'єму їх повноважень в цій сфері. Про важливість цієї проблеми як в Україні, так і в інших пострадянських державах свідчить порушення питань про те, які види спеціальних органів контролю, перевірки виконання і нагляду потрібно мати в країні, особливо в період розширення демократії, реформування економіки, створення нової правової бази в Україні; як уникнути дублювання їхніх функцій і охопити усе необхідне; як сполучити контрольну (у широкому розумінні цього слова) діяльність апарату управління в межах окремо взятих систем і складову, невід'ємну частину роботи по управлінню з функціями спеціальних органів, які здійснюють адміністративний нагляд за суворим виконанням вимог правових та технічно-правових норм і за законністю [1].

Проблемам адміністративного нагляду було приділено багато уваги в наукових працях таких вчених юристів, як Д. М. Овсяник, Ю. П. Битяк, С. В. Ківалов, Д. М. Бахрах, З. С. Гладун та багатьох інших, однак окремих досліджень не проводилось.

Виходячи з викладеного, метою даного дослідження є виявлення та усунення прогалин в теоретичній і практичній сферах, пов'язаних з адміністративним наглядом.

З огляду на існуючі та вищезазначені питання ми можемо констатувати актуальність та нагальну необхідність подальшої розробки та вдосконалення законодавства, що регулює відносини в цій сфері.