

Summary

Bodnaruk Y. About factors that disintegrate (integrate) financial legal institutes and their influence on the structure of financial law. — Article.

The article is devoted to the consideration and analysis of separate factors which stipulate originality of the legal adjusting of different financial legal institutes and also contains suggestions in relation to transformation of system generating category of financial law is «financial activity of the state» — and certain conclusions in relation to the structure of financial law as department.

Keywords: system of financial law, financial system, financial activity of the state, budgetary law, tax law, bank law, market of financial services.

УДК 342.553

А. І. Гнатовська

ОБ'ЄКТИВНА ДОЦІЛЬНІСТЬ НАДАННЯ САМОСТІЙНОСТІ МУНІЦИПАЛЬНИМ УТВОРЕННЯМ У ФІНАНСОВО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ

Постановка проблеми. Муніципальне утворення є основною одиницею місцевого самоврядування в Україні — це будь-яке міське, сільське поселення, кілька поселень, об'єднаних загальною територією, частина поселення, інша населена територія, у межах якої здійснюється місцеве самоврядування, є муніципальна власність, місцевий бюджет і виборні органи місцевого самоврядування. Межі територій муніципальних утворень встановлюються статутами таких утворень відповідно до законів України з урахуванням місцевих традицій. Суб'єктом муніципальної діяльності чинне законодавство визнає населення міських, сільських поселень та інших територіальних утворень. Якщо виходити з того, що правом на здійснення місцевого самоврядування наділяються громадяни України і що населенням називається сукупність людей, які постійно чи тимчасово проживають на певній території, то як суб'єкт місцевого самоврядування можна розглядати співтовариство громадян України, які постійно чи тимчасово проживають на певній території. Сьогодні дослідження самостійності муніципального утворення як суб'єкта фінансових правовідносин є актуальним питанням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Обґрунтування надання більшої самостійності муніципальним утворенням у фінансово-правових відносинах не можливе без опрацювання вже існуючих робіт у цій сфері, а саме: Л. К. Воронової, Д. А. Бекерської, Т. А. Латковської, В. Д. Чернадчука, О. А. Музики-Стефанчук, А. А. Коваленко, А. А. Нечай, А. С. Нестеренко, О. Б. Заверухи.

Мета дослідження. Досліджуючи означену тему, автор взяв за мету проаналізувати повноваження окремих муніципальних утворень щодо їх можливості реально впливати на вирішення питань фінансового характеру, обґрунтувати необхідність децентралізації влади щодо взаємовідносин муніципальних утворень з центром, висвітлити актуальність надання більшої самостійності орга-

нам місцевого самоврядування у фінансово-правових відносинах та її утвердження на законодавчому рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Бюджетний кодекс України не надає територіальній громаді жодних можливостей реально впливати на формування та використання місцевих бюджетів. Усі стадії бюджетного процесу здійснюються та забезпечуються місцевими радами, а територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств.

Бюджетний кодекс України визначає місцеві бюджети виходячи з адміністративно-територіального поділу України і тому виділяє бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. З функціональної точки зору місцеві бюджети — це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій, які покладені на органи місцевого самоврядування. Вони є складовою частиною бюджетної системи держави та фінансовою базою діяльності органів місцевого самоврядування.

Місцеві бюджети забезпечують фінансування економічного та соціального розвитку, що здійснюється органами влади у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Реалізація органами місцевого самоврядування своїх завдань та функцій можлива лише в тому випадку, якщо вони матимуть достатній обсяг грошових ресурсів, якими зможуть розпоряджатися в межах своїх повноважень.

Бюджетний кодекс України, хоча і надає право затвердження бюджетів місцевим радам, проте особливості складання розрахунків до проектів бюджетів для місцевих рад визначає Міністерство фінансів України, проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії відповідної ради схвалюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної ради. Таким чином, органам виконавчої влади надається повне право визначати та корегувати процес формування місцевих бюджетів. Децентралізація місцевих бюджетів сприятиме повнішому та ефективнішому задоволенню потреб населення в кожному регіоні.

Бюджетна самостійність місцевого самоврядування є можливістю самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного та соціального розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Достатні доходи місцевих бюджетів повинні в повному обсязі вирішувати завдання органів місцевого самоврядування, це є важливою підставою для посилення їх самостійності.

Місцеве самоврядування має особливий об'єкт управління — питання місцевого значення. Насамперед це питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення, віднесені до таких статутом муніципального утворення відповідно до Конституції України, законів України. Муніципальні утворення вправі приймати до свого розгляду питання, віднесені до питань місцевого значення законами України, а також питання, не включені в їх відання і не від-

несені до відання інших муніципальних утворень та органів державної влади. Крім того, на органи місцевого самоврядування законом може бути покладене і виконання окремих делегованих повноважень.

Місцеве самоврядування може здійснюватися також у муніципальних утвореннях, що являють собою частину поселення чи кілька поселень, об'єднаних загальною територією. Передбачається можливість наявності в межах території муніципального утворення інших муніципальних утворень.

Місцеве самоврядування реалізується в рамках муніципальної діяльності — специфічної управлінської діяльності по вирішенню питань місцевого значення чи виконанню окремих державних повноважень. Ця діяльність може приймати правові і неправові форми, вона носить переважно публічно-правовий характер, хоча й не виключає можливість використання приватно-правових методів. Характерною рисою муніципальної діяльності є певне зближення її виконавчих і розпорядничьких начал, де важливою ознакою виступає зниження частки субординаційних відносин і зростання ролі відносин координації і взаємодії між учасниками цієї діяльності.

Муніципальна діяльність базується на поєднанні місцевих, регіональних і державних інтересів, взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади.

Самостійно вирішуючи питання місцевого значення, органи місцевого самоврядування діють у руслі єдиної державної політики, можуть наділятися окремими делегованими повноваженнями, мають комплекс повноважень державно-владного характеру. У той же час, будучи автономним стосовно інститутів держави, місцеве самоврядування виступає як один із елементів громадського суспільства.

Говорячи про розмежування предметів відання на питання «місцевого значення» і питання, віднесені законодавством до компетенції органів державної влади, варто мати на увазі досить умовний характер такого розмежування. Питання «місцевого значення» мають місцеве значення лише в тому плані, що вирішуються на конкретній території і даними суб'єктами місцевого самоврядування. При цьому будь-яке питання місцевого значення може бути частиною загального питання, що знаходиться у віданні держави.

Відповідно до Конституції України місцеве самоврядування в межах своїх повноважень є самостійною діяльністю. Насамперед, це виявляється в гарантованому державою праві й можливості територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Самостійність місцевого самоврядування реалізується шляхом місцевого референдуму, місцевих ініціатив, інших форм прямого волевиявлення, а також через участь громадян у діяльності виборних та інших органів місцевого самоврядування.

Муніципальне утворення як суб'єкт бюджетних правовідносин діє через територіальні громади, місцеві ради та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. Наприклад, ст. ст. 75–78 Бюджетного кодексу України встановлюють, що територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для

спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, місцеві ради наділені правом затверджувати місцеві бюджети, виконавчі органи відповідних місцевих рад уповноважені виконувати затверджені бюджети.

У фінансовій сфері самостійність муніципальних утворень підтверджується тим, що органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень власними фінансовими ресурсами, що підтверджується ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування. Місцеві бюджети — визначальна ланка місцевих фінансів, в яких зосереджена основна частина фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні місцевого самоврядування. Водночас місцеві бюджети — важливий і складний елемент бюджетної системи кожної держави. Питання їх побудови, ефективного використання у фінансовому механізмі держави завжди привертають увагу науковців. Місцеві бюджети — це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій, які покладені на органи місцевого самоврядування. Вони є складовою частиною бюджетної системи держави та фінансовою базою діяльності органів місцевого самоврядування. Місцеві бюджети забезпечують фінансування економічного та соціального розвитку, що здійснюється органами влади у відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

Ступінь фінансової незалежності місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян. Держава не може успішно розвиватись та економічно процвітати, не даючи гарантій фінансової незалежності місцевим органам влади. Це об'єктивна необхідність формування нових економічних відносин.

Фінансову незалежність місцевого самоврядування треба розглядати насамперед як економічний простір для його діяльності у межах певної території на принципах економічної ефективності та економічної доцільності. Пріоритетною умовою в даному разі повинна бути сукупність територіальних інтересів, що відображають особливості економічних і соціальних умов регіону.

Тому держава повинна створити можливість такої самостійності, а саме:

- щорічно здійснювати аналіз проблематичних питань розвитку місцевого самоврядування та долати їх;
- чітко розмежувати повноваження між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; створити умови для швидкого розвитку перспективних муніципальних підприємств, установ та організацій;
- забезпечити рівномірний розподіл податкового навантаження по всіх регіонах;
- збільшити кількість та розмір місцевих податків та зборів;
- дати право органам місцевого самоврядування встановлювати надбавки до загальнодержавних податків у визначених законом межах;
- дати право органам місцевого самоврядування запроваджувати власні податки та визначати їх ставки в межах, передбачених законом.

Муніципальне утворення самостійно розробляє свій статут, що приймається представницьким органом місцевого самоврядування чи безпосередньо населенням. Воно вправі мати власну символіку, що відображає історичні, культурні та інші місцеві традиції. Крім того, самостійність місцевого самоврядування виражається в організаційній відособленості й автономності його органів у системі управління суспільством і державою. Утворені населенням виборні та інші органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. Муніципальне законодавство, гарантуючи самостійність місцевого самоврядування, забороняє органам державної влади втручатися в діяльність органів місцевого самоврядування за вирішенням питань місцевого значення [1, 79]. Здійснення місцевого самоврядування органами державної влади і державних посадових осіб законом не допускається. Частина 7 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування визначає, що навіть у випадку надання дотацій органам місцевого самоврядування не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції. Самостійність місцевого самоврядування — це ще й неприпустимість «звичайного» скасування актів місцевого самоврядування. Рішення органів і посадових осіб місцевого самоврядування можуть бути визнані недійсними тільки за рішенням суду.

При характеристиці муніципальних утворень необхідно зробити акцент на принципі децентралізації влади. Він є одним з принципів побудови публічної влади сьогодення та передбачає передання певних функцій та повноважень від центральних органів державної влади до органів місцевого самоврядування для укріплення їх певної політичної, правової та фінансової самостійності. Застосування цього принципу свідчить про реальне усвідомлення органами державної влади необхідності надання важливих управлінських повноважень органам влади на місцях, а саме територіальним громадам та їх муніципальним утворенням.

Одним з важливих аспектів застосування названого принципу є визнання важливості існування місцевих бюджетів та надання певної фінансової самостійності муніципальним утворенням при акумулюванні, розподілі та використанні грошових фондів коштів.

Для можливості реального забезпечення використання принципу децентралізації у фінансово-правових відносинах між центром та муніципальними утвореннями важливим є визначити питання про можливість забезпечення окремим муніципальним утворенням своєї фінансової самостійності, тобто чи достатньо у тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці рухомого і нерухомого майна, доходів, коштів, землі, природних ресурсів та інших джерел отримання доходів для забезпечення всіх необхідних видатків і який відсоток коштів з державного бюджету буде необхідним для покриття всіх важливих витрат муніципального утворення.

Для вирішення цієї проблеми необхідно знову ж таки звертатися до центральних органів державної влади, оскільки саме в їхній компетенції є визначення того, як і звідки у муніципальних утворень буде можливість забезпечи-

ти свою фінансову незалежність та самостійність. Оскільки ст. 64 Бюджетного кодексу України встановлює недостатню кількість доходів місцевих бюджетів для виконання усіх можливих функцій органами місцевого самоврядування, то й можливість реальної дієвої фінансової самостійності муніципальних утворень є обмеженою і необхідність отримання допомоги від центру є обов'язковою.

Використання принципу децентралізації у відносинах між центральними органами влади та муніципальними утвореннями не свідчить про абсолютну їх фінансову незалежність. Так, О. Б. Заверуха зазначає, що місцеві фінанси не можуть існувати ізольовано, оскільки саме розподіл державою фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями, як важлива складова фінансової діяльності держави, є однією з форм проникнення державних фінансів у місцеві фінанси, що беруть участь у їхньому формуванні [2, 271].

Крім того, ст. 142 Конституції України встановлює, що держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Функції держави доцільно передавати на виконання муніципальним утворенням, якщо це дозволить покращити ефективність їх виконання, не збільшуючи обсяг необхідних для цього видатків. Так, функції, пов'язані з наданням населенню основних соціальних послуг, найбільш якісно надають органи, максимально наближені до безпосереднього споживача таких послуг [3, 147].

Принцип децентралізації у фінансових відносинах дозволить: по-перше, швидше вирішувати нагальні проблеми муніципального утворення без необхідності чекати такого рішення від центру; по-друге, якість прийнятих рішень на місцях суб'єктами місцевої влади є однозначно вищою, оскільки такі рішення приймаються особами, зацікавленими у позитивному результаті витрачання місцевих коштів; по-третє, у центральних органів влади залишається більше часу та можливості на врегулювання державних та міждержавних фінансових відносин; по-четверте, застосування принципу децентралізації у фінансово-правових відносинах дає можливість муніципальним утворенням проявити ініціативу та надати фінансування тим сферам господарювання, які центральні органи влади, можливо, не помічали.

Проте при застосуванні даного принципу у відносинах між органами центральної влади та органами місцевого самоврядування слід не забувати про необхідність обов'язкового контролю органами, які передали свої повноваження на місця, за якістю їх виконання та доцільністю витрачання грошових фондів коштів. Крім того, слід пам'ятати про можливість перевищення меж своєї компетенції та меж делегованих повноважень тим чи іншим суб'єктом муніципального утворення, особливо це є характерним для невеликих адміністративно-територіальних одиниць, де місцева влада фактично знаходиться в руках декількох осіб.

У той же час самостійність місцевого самоврядування не можна розуміти та розглядати як самостійність абсолютну. Місцеве самоврядування самостійне в рамках, окреслених законодавством України. Це відноситься не тільки до роз-

межування предметів відання, але і до всієї муніципальної діяльності в цілому. Муніципальні утворення нерозривно пов'язані з державою, оскільки вони є органами публічної влади. О. А. Музика-Стефанчук визначає, що органи публічної влади в Україні, реалізуючи свою фінансово-правову правосуб'єктність, реалізують публічний інтерес у фінансових і бюджетних правовідносинах, управляють бюджетними коштами, охороняють та захищають систему суспільних відносин, що формуються, розвиваються та припиняються у сфері бюджету, створюють бюджетно-правові норми, що регулюють бюджетні правовідносини, та гарантують і забезпечують дотримання прав та інтересів громадян під час бюджетного процесу [4, 68]. Тому, виконуючи перелічені функції, муніципальне утворення не може діяти абсолютно самостійно та відокремлено від центральних органів, їх взаємозв'язок між собою є нерозривним, проте поняття взаємна співпраця та контроль змістовно відрізняються одне від одного, у зв'язку з цим вважаємо об'єктивно доцільним надати самостійності муніципальним утворенням у бюджетних відносинах.

Висновки. Отже, самостійність муніципального утворення як суб'єкта бюджетних правовідносин проявляється в гарантованому праві чітко визначених у законодавстві повноважень органів місцевого самоврядування самостійно управляти муніципальною власністю, формувати, затверджувати й виконувати місцевий бюджет, установлювати місцеві податки і збори. Передумовою фінансової незалежності місцевого самоврядування є розумна, з точки зору економічної доцільності, децентралізація влади і адекватний розподіл повноважень, відповідальності, а отже, і фінансово-економічної бази між центром і регіонами, місцевими органами управління. Межі фінансової незалежності муніципального утворення завжди повинні визначатись у законодавчому порядку, тобто закон повинен чітко окреслювати функції місцевого самоврядування і відповідно до них джерела ресурсів, які становитимуть фінансове забезпечення цих функцій.

Література

1. Баймуратов М. О. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине / М. О. Баймуратов, В. А. Григорьев. — О. : Юрид. л-ра, 2003. — 245 с.
2. Заверуха О. Б. Місцеві фінанси як об'єкт фінансово-правового регулювання // Держава і право : зб. наук. пр. — К., 2001. — Вип. 9. — С. 271.
3. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків / А. А. Нечай. — Чернівці : Рута, 2006. — 264 с.
4. Музика-Стефанчук О. А. Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин : монографія / О. А. Музика-Стефанчук. — Хмельницький : Хмельн. ун-т упр. та права, 2011. — 384 с.

Анотація

Гнатівська А. І. Об'єктивна доцільність надання самостійності муніципальним утворенням у фінансово-правових відносинах. — Стаття.

У статті досліджують питання, присвячені необхідності надання більшої самостійності муніципальним утворенням. Висвітлюються доцільність застосування принципу децентралізації влади у фінансово-правових відносинах.

Ключові слова: муніципальне утворення, фінансова незалежність, децентралізація влади.

Аннотация

Гнатовская А. И. Объективная целесообразность предоставления самостоятельности муниципальным образованиям в финансово-правовых отношениях. — Статья.

В статье исследуются вопросы, посвященные необходимости предоставления большей самостоятельности муниципальным образованиям. Освещается целесообразность применения принципа децентрализации власти в финансово-правовых отношениях.

Ключевые слова: муниципальное образование, финансовая самостоятельность, децентрализация власти.

Summary

Gnatovska A. I. Objective expedience of giving independence to municipal establishments in financially-legal relations. — Article.

The questions of understanding the necessity of giving independence to municipal establishments are probed in the article. The use of principle of decentralization of power is examined in financially-legal relations.

Keywords: municipal establishment, financial independence, decentralization of power.

УДК 347.734:336.743

Р. М. Сухий

ПОНЯТТЯ ВАЛЮТНОГО ПРАВА ТА ЙОГО МІСЦЕ В СИСТЕМІ ПРАВА УКРАЇНИ

Вирішальний вплив валютних правовідносин на економіку країни зумовлює значний інтерес науковців та практичних працівників до валютного права та питань, що тісно з ним пов'язані. Дослідження місця та ролі валютного права як правової основи організації валютного регулювання та контролю має важливе теоретично-пізнавальне та практичне значення, оскільки є необхідною передумовою для здійснення реформ, спрямованих на їх вдосконалення.

Мета статті — дослідити поняття валютного права та його місце в системі права України.

«Важка з теоретико-методологічної точки зору на сьогодні склалась ситуація з валютним правом» [23, 11]. Вказане обґрунтовується тим, що, незважаючи на досить активне використання в науковій літературі терміна «валютне право», поняття та місце його в системі права залишається не визначеним. Валютні відносини в їх сучасному розумінні почали розвиватись порівняно недавно. Наслідком ліквідації валютної монополії держави та реалізації ґрунтовних економічних реформ став бурхливий розвиток валютного права. Це, у свою чергу, зумовило необхідність зміни ідеології щодо шляхів регулювання валютних відносин. Проте говорити про наявність єдиної точки зору щодо місця валютного права в системі права, на нашу думку, ще зарано.

На думку В. І. Лісовського, «під валютним правом тієї чи іншої держави розуміється сукупність внутрішніх правових норм, спрямованих на регулювання відносин в галузі всіх (або певних) видів валютних розрахунків цієї