

Калиновський Б.В. Сучасні підходи до реформування муніципальної служби в Україні

Проведено дослідження виникнення і розвитку інституту служби в органах місцевого самоуправління (муніципальна служба), визначено проблеми конституційно-правового регулювання служби в органах місцевого самоуправління, запропоновано шляхи удосконалення законодавчої регламентації служби в органах місцевого самоуправління України.

Ключові слова: конституція, місцеве самоуправління, муніципальна служба, законодавче регулювання, підвищення кваліфікації, законодавчі зміни.

Kalinovskiy B.V. Modern approaches to reforming municipal services in Ukraine

An attempt was made to study the problem of theoretical, practical aspects of legislative and municipal services, raised in the history of the formation and strengthening of the Institute of modern legislative bodies of local self-government in service (community service), and the ways of reforming municipal services in Ukraine.

Key words: the Constitution, local government, municipal service, legislative regulation, training, legislative proposals.

ПЕРОЩУК З.І.

**ПРАВОВА РЕТРОСПЕКТИВА БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ
УКРАЇНИ**

УДК 347.73 : 336.121

Бюджетна система України є ключовим фінансово-правовим інститутом у системі фінансового права України.

У сучасній фінансово-правовій літературі, авторами якої є О.П. Орлюк, Е.С. Дмитренко, О.А. Музика-Стефанчук [1, с. 234; 2, с. 25; 3, с. 94], та Бюджетному кодексі України (далі – БК України) [4] бюджетна система України визначається як сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

Загальноприйнято, що модель бюджетної системи держави залежить від форми державного устрою (національно-територіальної організації державної влади, яка характеризує співвідношення частин держави і її органів між собою і з державою в цілому [5, с. 68]) і може бути дворівневою в унітарних державах (Україні, Франції, Великобританії, Італії, Данії, Норвегії, Іспанії, Швеції, Польщі, Болгарії та ін.) або багаторівневою (трирівневою) у федераціях (Німеччині, США, Росії, Австралії, Австрії, Канаді, Швейцарії та ін.); майже у кожній з цих країн створено фінансово-правові інститути, які мають назву “Бюджетний устрій”, котрий загалом об’єднує матеріальні бюджетно-правові норми, що регулюють відносини при: 1) формуванні бюджетної системи держави; 2) розподілі доходів і видатків між різними рівнями бюджетів, що становлять бюджетну систему держави; 3) розмежуванні та здійсненні повноважень органів держави у сфері бюджету по горизонталі та по вертикалі; 4) регулюванні міжбюджетних відносин. До слова, у зарубіжній літературі доволі часто можна зустріти ще такі поняття як “бюджетний федералізм” та “бюджетний унітаризм”.

В Україні на теоретичному рівні про “бюджетний устрій” як фінансово-правовий інститут мова звичайно йде, однак із законодавчого поля з невідомих причин поняття бюджетного устрою чомусь зникло. На нашу думку, саме бюджетний устрій є фундаментальним поняттям для визначення усіх правовідносин, що виникають у сфері бюджетної системи України, так як є поняттям значно ширшим, яке дає можливість сформулювати об’єктивну уяву про діючу в нашій державі бюджетну систему.

Не випадково, правова характеристика бюджетної системи України Л.К. Вороновою, Н.Ю. Пришвою, М.П. Кучерявенко [6, с. 155; 7, с. 109; 8, с. 97] починається з того, що “ст. 2 Закону України “Про бюджетну систему України” в редакції від 29 червня 1995 року, який діяв до прийняття Бюджетного кодексу України, визначала поняття бюджетної системи України як поєднання Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів, а також зведеного бюджету з подальшою деталізацією складових зведених бюджетів різного рівня. Показово, що в ст. 3 цього ж Закону було закріплено поняття бюджетного устрою як організації і принципів побудови бюджетної системи, її структури, взаємозв’язку між окремими ланками бюджетної системи. Чинне бюджетне законодавство не дає подібного визначення”. До викладеного слід додати, що прийнятий у 2010 році новий БК України [4] знову ж таки не містить визначення бюджетного устрою України.

Далі вчені зазначають, що “ці положення є відображенням конституційних норм (ст. 132, 133 Конституції України [9]), які визначають засади територіального устрою України та систему адміністративно-територіального устрою”. Склад бюджетної системи України, з їхньої точки зору, фактично побудовано відповідно до статті 133 Конституції України.

Так, згідно із статтею 5 БК України [4] бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів (бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування (бюджетів територіальних громад сіл, їх об’єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах))).

Нині, в умовах різнопланових трансформаційних процесів, що відбуваються в усіх сферах суспільних відносин, зокрема і фінансово-правових (особливо, бюджетно-правових), виникає нагальна необхідність в порушенні теоретико-правових питань, що стосуються цих відносин, з’ясування їх особливостей в ретроспективі, роз’ясненні сутності в сучасних умовах і т.д.

За великим рахунком, теперішня бюджетна система України бере свій початок у 20-х роках ХХ ст. У той час були визначені основні засади тодішньої організації бюджетної системи, за якими Державний бюджет СРСР об’єднував державні бюджети всіх союзних республік [10, с. 57]. За таких умов бюджет УРСР мав статус не державного, а лише республіканського. Пізніше, з прийняттям Закону СРСР від 30 жовтня 1959 р. “Про бюджетні права Союзу РСР та союзних республік” [11] закріплюються основи радянського бюджетного устрою та розширюються бюджетні права союзних республік (прийняття кожною союзною республікою власного закону про Державний бюджет). Однак, бюджетна

система Української РСР, знову ж таки, продовжує входити в єдину бюджетну систему СРСР, і в такому вигляді зберігається фактично до 1990 року.

Далі, бюджетна система України функціонувала відповідно до Закону УРСР „Про бюджетну систему УРСР” із внесеними змінами та доповненнями [12], який діяв до прийняття у 2001 році БК України. З цього часу, “засади бюджетної системи України, її структура, принципи, правові засади функціонування” визначаються БК України [13], на базі якого, у 2010 році приймається новий БК України [4], який визначає “правові засади функціонування бюджетної системи України”.

Осторож законодавчих процесів не залишається фінансово-правова наука. В кінці 30-х років Ю.А. Ровінським, на базі аналітичної юриспруденції досліджуються проблеми фінансового права, правильніше сказати, бюджетно-фінансового права (у ті роки, втім як і зараз, бюджет мав вирішальне значення для розвитку країни). Виділивши у “внутрішній системі фінансового права” шість груп, Ю.А. Ровінський до однієї із них відносить “норми бюджетного права держави: ті, що встановлювали обсяг єдиного державного бюджету та регулювали порядок одержання і витрачання бюджетних коштів, розподілу доходів і видатків всередині бюджетної системи між союзним, республіканськими та місцевими бюджетами...” [14, с. 46-48]. Після цього, можна говорити про довготривалий однобічний розвиток фінансово-правової науки, яка бюджетно-правовою проблематикою, звісна річ, займалася, але актуальними науковими здобутками вважалися вочевидь ті, результати яких сприяли мобілізації грошових коштів винятково до державного бюджету.

І лише на рубежі 70-80 р.р. з’являються ґрунтовні дослідження стосовно певних інститутів бюджетного права. Так, М.І. Піскотін чітко представляє розуміння бюджетного устрою, до якого відносить побудову бюджетної системи, взаємозв’язок її складових частин і норми, що визначають порядок установлення податків і доходів, які поступають на утворення бюджетів усіх рівнів, а також норми, що передбачають принципи щорічного установлення розмірів відрахувань від наскрізних податків і загальнодержавних податків в нижчестоящі бюджети [16, с. 62 – 63]; згодом, подібну думку висловлює Н.І. Хімичева, але уже з виразною опорою на форму державного устрою: “бюджетний устрій являє собою внутрішню побудову бюджету держави, що виражається у сукупності бюджетів, види та принципи взаємного зв’язку яких визначаються національно-державним та адміністративно-територіальним устроєм країни” [17, с. 18, 37]; пізніше, С.Д. Ципкін конкретними інститутами бюджетного права називає бюджетний устрій СРСР, бюджетні повноваження Союзу РСР, союзних, автономних республік та адміністративно-територіальних одиниць, права різних державних органів на здійснення цих повноважень, розмежування доходів та видатків між різними видами бюджетів, бюджетний процес [18, с. 44].

Серйозний поштовх для нових досліджень у сфері бюджетних правовідносин зумовлює розпад Радянського Союзу. Особливо активно у цьому напрямі працює Російська Федерація.

Так, О.М. Горбунова, вивчаючи проблеми удосконалення основних фінансово-правових інститутів, веде мову про зміст організованості бюджетної систе-

ми: “кожна ланка бюджетної системи характеризується не тільки тим, що обслуговує розподілення надходжень та видатків різних рівнів, а й тим, що при цьому використовуються специфічні форми і методи акумуляції та використання грошових коштів. Ці відмінності й лежать в основі різниці між різними ланками бюджетної системи. Вони, хоч і відрізняються одна від одної своїми характерними ознаками, взаємодіють між собою та з різними іншими інститутами, становлячи єдину цілісну ієрархічну систему” [19, с. 17].

Ініціативна дискусія ведеться щодо співвідношення понять бюджетної системи та бюджетного устрою. З цього приводу, В.М. Родіонова стверджує, що структура Бюджетного кодексу Російської Федерації дає помилкові підстави вважати поняття бюджетної системи ширшим, ніж поняття бюджетного устрою (більший за обсягом підрозділ Кодексу (частина II) називається “Бюджетна система Російської Федерації”, а її складовий елемент – розділ 1, який знаходиться поруч із іншими розділами, що мають назви складових елементів бюджетної системи, – “Бюджетний устрій Російської Федерації”) [20, с. 11].

Як елемент бюджетного устрою, підтримуючи ідеї Н.І. Хімічевої, бюджетну систему розглядає Ю.А. Крохіна [21, с. 88-90] і наголошує на тому, що в федеративній державі бюджетний устрій набуває особливої значущості, оскільки є “відбиттям принципу федералізму в державному устрої, показує склад бюджетної системи, основоположні принципи її побудови, правове положення бюджету кожного рівня” [21, с. 83]. У наш час над систематизацією бюджетного права та його інститутів, і конкретно над бюджетно-правовими питаннями, в Росії працюють С.В. Запольський [22, с.87], М.В. Карасьова [23, с.185], Н.І. Хімічева [24, с. 195].

В Україні всі наукові здобутки в області бюджетного права – правових норм, які регулюють бюджетний устрій, структуру та порядок розподілу доходів і видатків між ланками бюджетної системи, повноваження держави і органів місцевого самоврядування в галузі бюджетів і бюджетний процес, без усякого сумніву належать Л.К. Вороновій та її послідовникам М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришві, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, І.Б. Заверусі, В.Д. Тарангулу та ін.

Поки що, в сучасній юридичній літературі спільна позиція стосовно багатьох питань у сфері бюджетних правовідносин ще не сформована, дискусійними також залишаються визначення понять бюджетного устрою та бюджетної системи України. Це, вочевидь, питання теперішнього часу...

1. *Фінансове право. Академічний курс : підручник / О.П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.*
2. *Дмитренко Е.С. Фінансове право України. Особлива частина: Навчальний посібник. – К.: Алерта; КНТ, 2007. – 613 с.*
3. *Музика-Стефанчук О.А. Фінансове право: Навчальний посібник. – 3-тє вид., доп. і перероб. – К.: Атіка, 2009. – 264 с.*
4. *Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50 – 51. – Ст. 572.*
5. *Гусарев С.Д., Олійник А.Ю., Слюсаренко О.Л. Теорія права і держави: Навчальний посібник. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців “Правова єдність”, 2008. – 270 с.*

6. *Финансове право України: Навч. посібник [для студ. вищ. навч. закл.] / [Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришива та ін.]; – К.: Правова єдність, 2009. – 395 с.*
7. *Финансове право України: Підручник / Г.В. Бех, О.О.Дмитрик, І.С. Криницький; За ред. М.П. Кучерявенка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 320 с.*
8. *Финансове право : навч. посіб. / за ред. М.П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2010. – 288 с.*
9. *Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.*
10. *Сборник нормативных актов по советскому государственному праву. – М.: Юрид. лит., 1984. – 832 с.*
11. *Про бюджетные права Союза ССР и союзных республик: Закон СССР от 30 октября 1959 г. / Ведомости Верховного Совета СССР. – 1959. – № 44. – Ст. 22.*
12. *Закон України «Про бюджетну систему Української РСР» від 5 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 1. – Ст. 1.*
13. *Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.*
14. *Ровинский Ю.А. Предмет советского финансового права // Советское государство и право. – 1940. – № 3. – С. 29-48.*
15. *Чевалюк А.М. Правові основи формування державного бюджету України: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.07. – Донецьк, 2008.*
16. *Пискотин М.И. Советское бюджетное право (Основные проблемы). – М.: Юридическая литература, 1971. – 312 с.*
17. *Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права. – Саратов, 1979. – 302 с.*
18. *Цыпкин С.Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. – М.: Изд-во Московского ун-та, 1983. – 80 с.*
19. *Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку: Дис. ... д-ра юрид. наук в виде научного доклада, выполняющего также функции автореферата. – М., 1996.*
20. *Родионова В.М. Современные требования к бюджетному законодательству // Вопросы экономики. – 1998. – № 4. – С. 7-11.*
21. *Крахина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм / Под ред. Н.И. Химичевой. – М.: Издательство НОРМА, 2000. – 352 с.*
22. *Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография / С.В. Запольский. – М.: РАП, Эксмо, 2008. – 153 с.*
23. *Финансовое право: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. – 3-е изд. перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2009. – 604 с.*
24. *Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: НОРМА, 2008. – 768 с.*

Перошчук З.І. Правова ретроспектива бюджетної системи України

Стаття присвячена одному з ключових фінансово-правових інститутів системи фінансового права України – бюджетній системі України. Визначено вихідні позиції, на яких ґрунтуються бюджетна система, окреслено певні етапи її становлення.

Ключові слова: бюджетна система України, державний бюджет, місцеві бюджети, бюджетний устрій.

Peroshchuk Z.I. Правовая ретроспектива бюджетной системы Украины.

Статья посвящена одному из ключевых финансово-правовых институтов системы финансового права Украины – бюджетной системе Украины. Определены исходные позиции, на которых основывается бюджетная система, намечены определенные этапы ее становления.

Ключевые слова: бюджетная система Украины, государственный бюджет, местные бюджеты, бюджетное устройство.

Peroshchuk Z.I. Legal retrospective review of the budgetary system of Ukraine

This article is devoted to one of the key financial legal institutions of the finance law's system of Ukraine – to budgetary system of Ukraine. Here the initial positions which the budgetary system is based on are determined and the certain stages of its development are outlined.

Keywords: the budgetary system of Ukraine, the state budget, local budgets, the budget system.

ПЕТРОВСЬКА І.І.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ КО- РУПЦІЇ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

УДК 340.13:343.351

Протидія корупції повинна ґрунтуватись на ефективних способах та засобах, їх є досить багато, проте основою для здійснення даної діяльності виступає відповідне антикорупційне законодавство. Саме дослідженню антикорупційного законодавства присвячена дана стаття. Тематика корупційних досліджень на даний час є досить актуальною, перш за все тому, що таке явище як корупція набуло тотального поширення в українському суспільстві, дослідження даної проблеми здійснювали О. В. Бандурка, В. Т. Білоус, В. О. Глушков, І.С.Даньшин, Є.Б. Дидоренко, А. П. Закалок, В.Т. Зеленецький, М.І. Камлик, В.С. Литвиненко, М.І. Мельник, Є. В. Невмержицький, В. М. Попович, В. В. Стапис, В. Г.Тадій, М. І. Хавронюк О.Я. Прохоренко, Д.Г. Забрда, О.В. Терещук, А.В.Гаїдук та інші.

Основу сучасного антикорупційного законодавства складає Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року (надалі – Закон). Відповідно до законодавчого визначення корупція - використання особою, яка є суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення (ч. 1 ст. 4), наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній як суб'єкт відповідальності за корупційні правопорушення, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з