

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

ДОБРОВІНСЬКИЙ АРТЕМ ВІКТОРОВИЧ

УДК [351.72: 336.132.11] (477)

**ФІНАНСОВО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

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

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2017

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Харківському національному університеті внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
ГЕТМАНЕЦЬ Ольга Петрівна,
Харківський національний університет
внутрішніх справ, завідувач кафедри
правового забезпечення господарської
діяльності факультету № 6.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
МУЗИКА-СТЕФАНЧУК
Оксана Анатоліївна,
Київський національний університет імені
Тараса Шевченка, провідний науковий
співробітник Науково-дослідної частини;

кандидат юридичних наук
НИЖНИК Олександр Степанович,
начальник Управління освіти адміністрації
Основ'янського району Харківської
міської ради.

Захист відбудеться 21 грудня 2017 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 у Харківському національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Льва Ландау, 27.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Льва Ландау, 27.

Автореферат розісланий 21 листопада 2017 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л.В. Могілевський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Розвиток ринкових відносин і налагодження чіткого функціонування фінансової систем країни на сучасному етапі вимагають єдиного правового підходу для вирішення багатьох питань та зумовлюють необхідність розробки нових підходів у фінансово-правовій теорії і практиці до фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні. В умовах проведення реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні вкрай актуального значення набувають питання фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування як складової діяльності держави зі створення адміністративних одиниць, здатних до економічного розвитку, ефективного використання місцевих фінансів і формування територіальних громад, здатних забезпечити умови повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території.

В умовах формування спроможних, самостійних територіальних громад і органів місцевого самоврядування на новій територіальній основі на принципах децентралізації влади, самостійності та незалежності питання фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування вкрай потребують подальшого дослідження. Система місцевого самоврядування, що склалася з часів прийняття Конституції України, на сьогодні не задовольняє потреб суспільства, а функціонування органів місцевого самоврядування у більшості регіонів не забезпечує створення та підтримку соціальних і матеріальних умов життя через слабку матеріальну базу. Численні нормативно-правові акти, які були прийняті в Україні за останні три роки з питань місцевого самоврядування, зумовлюють потребу в удосконаленні системи фінансового забезпечення територіальної організації влади в Україні, визначають проблеми, зокрема такі як диспропорція в розподілі фінансових ресурсів, дотаційність місцевих бюджетів, слабка фінансова спроможність місцевих органів влади тощо.

Головною причиною сучасного незадовільного стану фінансового забезпечення потреб соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць є недосконалість законодавчого забезпечення, відсутність чіткого поділу повноважень з обігу місцевих фінансів між державою і органами місцевого самоврядування та територіальними громадами, обмеженість прав територіальних громад щодо формування, розподілу та використання місцевих фінансів, пробуксовка реформи територіальної влади в

Україні, недосконалість системи публічного фінансового контролю, націленого на підтримку спроможних територіальних громад та їх фінансову самостійність. Вирішення зазначених та інших проблемних питань потребує належного теоретичного їх осмислення.

Загальним проблемам фінансового забезпечення функціонування різних соціально-правових інститутів присвячено праці багатьох представників фінансово-правової науки, зокрема: Л.К. Воронової, К.С. Бельського, О.П. Гетманець, О.М. Горбунової, О.Ю. Грачової, Е.С. Дмитренко, О.О. Дмитрик, Л.М. Касьяненко, Ю.О. Крохіної, М.П. Кучерявенка І.Є. Криницького, Т.А. Латковської, О.А. Музики-Стефанчук, А.О. Монаєнка, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, М.І. Піскотіна, О.В. Покотаєвої, Н.Ю. Пришви, Ю.А. Ровінського, Л.А. Савченко, О.О. Семчик, О.В. Солдатенко, Н.І. Хімичевої, В.Д. Чернадчука, Н.Я. Якімчук та інших. Різні аспекти діяльності щодо забезпечення місцевого самоврядування досліджувались також у працях В.Б. Аверьянова, С.С. Алексєєва, О.М. Бандурки, М.О. Баймуратова, Ю.П. Битяка, О.І. Безпалової, М.П. Воронова, С.М. Гусарова, С.Ф. Денисюка, А.А. Коваленко, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, К.Б. Левченко, О.М. Музичука, О.І. Миколенка, О.С. Нижника, А.С. Несторенко, О.В. Петришина, С.Г. Серьогіної, О.Ю. Синявської, В.В. Сокурєнка, М.В. Цвіка та інших. Разом з тим проблеми фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні спеціально досліджувались, в існуючих працях розглядались фрагментарно.

Таким чином, необхідність удосконалення фінансового забезпечення потреб соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, наявність проблем у його правовому регулюванні, недостатність розробки цих питань на теоретичному рівні обумовлюють актуальність комплексного дослідження фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконане відповідно до постанови НАН України від 20.12.2013 № 179 «Про основні наукові напрями та найважливіші проблеми фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук Національної академії наук України на 2014–2018 роки» та рекомендацій Ради президентів академії наук України для ВНЗ щодо виконання досліджень за Пріоритетними науковими напрямами досліджень, а також Плану пріоритетних напрямів наукових досліджень ХНУВС на 2016–2019 роки, схвалених Вченою радою Харківського національного

університету внутрішніх справ 23 лютого 2016 р. (протокол № 2), комплексних науково-дослідних тем Харківського національного університету внутрішніх справ: «Реалізація та удосконалення адміністративного законодавства України» (номер державної реєстрації 0113U008197), «Законотворча та законодавча діяльність в Україні» (номер державної реєстрації 0113U008189).

Мета та завдання дослідження. *Метою дослідження є узагальнення основних нормативних положень та доктринальних теорій, які встановлюють засади фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні та обґрунтування пропозицій щодо удосконалення фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування.*

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі завдання:

- охарактеризувати правову природу інституту місцевого самоврядування в Україні;
- розкрити особливості та значення інституту місцевого самоврядування у фінансових правовідносинах;
- з'ясувати основні правові принципи та завдання фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування;
- окреслити правову природу місцевих бюджетів як основу фінансування розвитку місцевого самоврядування;
- визначити спеціалізовані цільові фонди як правовий засіб розвитку місцевого самоврядування;
- виокремити правові питання участі держави у фінансуванні розвитку місцевого самоврядування;
- розкрити особливості процесу децентралізації влади як наряду вдосконалення фінансового забезпечення місцевого самоврядування;
- окреслити правові питання організації публічного фінансового контролю як засобу оптимізації фінансового забезпечення місцевого самоврядування;
- обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення законодавства з фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є фінансово-правові відносини, які складаються у процесі фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є фінансово-правове забезпечення місцевого самоврядування в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження стала сукупність загальнонаукових та спеціальної методів і приймів наукового пізнання, застосування яких дозволило сформулювати цілісне та комплексне уявлення про фінансово-правове забезпечення

місцевого самоврядування в Україні. За допомогою логіко-семантичного, дедуктивного та методів абстрагування і узагальнення поглиблено понятійний апарат – визначено поняття «бюджет територіальної громади», «фінансово-правове забезпечення місцевого самоврядування». Історико-правовий метод застосовувався при розкритті еволюційного процесу феномену місцевого самоврядування (підрозділ 1.1). Формально-логічний метод використано при визначенні особливостей місцевого самоврядування як інституту демократії в Україні (підрозділи 1.1-1.2). Метод абстрагування та узагальнення використаний в обґрунтуванні сформульованого у роботі поняття «фінансово-правове забезпечення місцевого самоврядування в Україні» (розділ 1). Структурно-функціональний метод сприяв визначенню сутності місцевого самоврядування у фінансово-правових відносинах (підрозділ 1.2). Індукція, дедукція та синтез застосовано при визначенні основних принципів і завдань фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування (розділ 1, підрозділи 2.1-2.2). Метод системного аналізу використовувався для виявлення зв'язку між бюджетами, що складають бюджетну систему України, та між спеціалізованими цільовими фондами як централізованого, так і децентралізованого призначення, а також засобів їх формування (розділ 2). Порівняльно-правовий метод застосовано при аналізі бюджетної децентралізації в розвинених країнах світу та в Україні (підрозділ 3.1). Теоретико-прогностичний метод застосовано при обґрунтуванні пропозицій щодо внесення змін до законодавства в частині участі територіальної громади у фінансово-правових відносинах та повноважень і завдань держави у цих відносинах (розділ 3).

Науково-теоретичним підґрунтям дисертаційного дослідження є наукові праці українських та зарубіжних вчених, фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, фінансового, адміністративного, муніципального права.

Положення і висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють фінансові відносини в Україні. Використано також законодавство окремих іноземних держав у сфері місцевого самоврядування, досвід яких у фінансовій діяльності на місцевому рівні може бути застосовано в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки фінансового права визначити сутність та особливості фінансово-

правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах економічного розвитку країни.

В результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

вперше:

- науково обґрунтовано, що у фінансових правовідносинах з урахуванням умов формування, розподілу та використання місцевих фінансів, а також традицій, звичаїв та культури регіону дія принципу диференціації правового регулювання реалізується виключно у сфері місцевого самоврядування, що потребує законодавчого визначення шляхів безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні місцевих питань (місцевий референдум) і кола фінансових питань, які можуть вирішуватися у такий спосіб;

- визначено територіальну громаду учасником фінансових правовідносин та запропоновано передбачити у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» додатково статтю під назвою «Участь територіальної громади у фінансово-правових відносинах», а також розробити і схвалити Статут територіальної громади, що на законодавчому рівні сприятиме як децентралізації державного управління, так і утвердженню в Україні демократичних, правових засад участі територіальних громад у фінансовій діяльності держави та її регіонів;

- запропоновано вдосконалити структуру бюджетної системи України та парадигму формування місцевих бюджетів шляхом введення в науковий обіг поняття «бюджет територіальної громади» – це план формування та використання фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад, який розробляється та приймається у визначеному законом порядку для виконання завдань і функцій органів місцевого самоврядування, націлених на вирішення соціально-економічних питань місцевого значення на відповідній адміністративно-територіальній одиниці;

удосконалено:

- класифікацію фінансово-правових відносин з урахуванням місцевого самоврядування за функціональною ознакою, а саме: а) відносини щодо реалізації прав та обов'язків з метою задоволення потреб та інтересів територіальної громади; б) відносини щодо охорони і захисту прав та законних фінансових інтересів територіальної громади;

- категоріальний апарат науки фінансового права щодо основних принципів фінансово-правового забезпечення місцевого

самоврядування, до яких належать принципи: законності, єдності та диференціації, гласності діяльності органів місцевого самоврядування у фінансово-правових відносинах, зокрема у бюджетних правовідносинах, соціальної спрямованості руху грошових потоків, пріоритету інтересів територіальної громади над інтересами окремих груп населення адміністративно-територіальної одиниці, автономності, та плановості, які базуються на принципах фінансового права;

- науково-практичний підхід до інституційного забезпечення діяльності держави у розвитку місцевого самоврядування як необхідний елемент державотворення, що сприяє виконанню державою встановлених законом функцій і виступає консолідуючим елементом суспільства та як суб'єкта фінансових правовідносин, на якого покладаються обов'язки з правового регулювання фінансової самостійності місцевих бюджетів шляхом розвитку бюджетної самостійності, поширення прав територіальних громад на формування доходів місцевих бюджетів, формування та використання спеціалізованих цільових фондів, позик, інвестиційних коштів і повноважень щодо ведення господарської діяльності;

- положення щодо державної підтримки розвитку місцевого самоврядування, зокрема шляхом впровадження правових заходів підтримки фінансової незалежності місцевого самоврядування шляхом формування доходної бази місцевого самоврядування, що включає державні фінанси, достатні для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб, та фінансування виконання державних повноважень;

дістали подальшого розвитку:

- теоретичні положення щодо розуміння фінансово-правового забезпечення через розкриття поняття «фінансово-правове забезпечення місцевого самоврядування в Україні», що визначає безперервну діяльність держави, територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах Конституції та законів України щодо закріплення правових умов формування, розподілу та використання місцевих фінансів із частки вартості створеного валового внутрішнього продукту у власність органів місцевого самоврядування для вирішення питань місцевого значення та реалізації гарантованих прав територіальної громади;

- концепція місцевого самоврядування, що базується на природному праві територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого розвитку як у формі безпосередньої участі у вирішенні питань, так і через представницькі органи органи місцевого самоврядування шляхом розширення повноважень

територіальних громад у фінансовій діяльності;

- підходи до визначення особливостей місцевого самоврядування як правового інституту, які характеризують спеціальний склад його суб'єктів, де первинний колективний суб'єкт задовольняє свої інтереси та потреби через створення органів місцевого самоврядування, а останні у процесі функціонування забезпечують реалізацію прав та обов'язків територіальної громади;

- сутність принципу фінансової автономності під яким розуміється децентралізація повноважень органів державної влади у фінансовій діяльності на місцевому рівні, що реалізується у делегуванні органам місцевого самоврядування повноважень самостійно, без втручання, незалежно від центральних органів влади вирішувати питання місцевого значення, а також є відповідною правовою можливістю максимально забезпечити нагальні потреби та задовольнити інтереси жителів територіальної громади, проте це не означає усунення органів державної влади від обов'язків створювати умови для соціального розвитку регіонів;

- доктрина публічного фінансового контролю, що в обігу місцевих фінансів реалізується як різновид фінансового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, який здійснюється з метою виявлення, припинення та (або) попередження виникнення порушень принципів законності, ефективності, доцільності й економії при використанні коштів органами місцевого самоврядування, а також притягнення винних до юридичної відповідальності і є дійовим засобом удосконалення діяльності з фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування шляхом виконання превентивної, інформаційної, коригувальної, правоохоронної та правовідновлювальної функцій публічного фінансового контролю.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані:

- у науково-дослідній сфері – з метою подальшого розроблення теоретико-правових питань удосконалення фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування, а також розроблення програм і концепцій у сфері фінансової діяльності територіальних громад;

- у правотворчій діяльності – з метою вдосконалення фінансового законодавства України;

- у правозастосовній діяльності – для удосконалення діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування з приводу формування, розподілу, використання та контролю місцевих фінансів, а також щодо тлумачення своїх рішень про встановлення місцевих

бюджетів, місцевих податків та зборів, контролю виконання власних рішень у сфері обігу місцевих фінансів (*акт впровадження у практичну діяльність Вовчанської міської ради Харківської області від 17.10.2017*);

- у навчальному процесі – під час підготовки матеріалів лекцій та проведення семінарських і практичних занять з дисциплін «Фінансове право», «Податкове право», «Бюджетне право». Окремі положення дисертаційного дослідження вже впроваджено у навчальний процес (*акт впровадження у навчальний процес Харківського національного університету внутрішніх справ від 02.10.2017*).

Апробація результатів дослідження. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на науково-практичних конференціях: «Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми» (Харків, 2016); «Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє» (Харків, 2016); «Інноваційні наукові дослідження правового регулювання публічного адміністрування» (Люблін (Польща), 2017); «Традиції та новачії юридичної науки: минуле, сучасне, майбутнє» (Одеса, 2017).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладено у шести статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та науковому періодичному виданні іншої держави, та у чотирьох тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, поділених на вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 205 сторінок. Список використаних джерел складається з 225 найменувань і займає 23 сторінки, додатки розміщено на 5 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт та предмет, методи дослідження, розкриваються наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, наводяться відомості про апробацію результатів дослідження та публікації.

Розділ 1 «Теоретико-методологічні засади фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні» складається з трьох підрозділів, які присвячені характеристиці місцевого самоврядування в Україні як особливого правового інституту у фінансових правовідносинах, історії формування місцевого

самоврядування та місцевих фінансів на українських землях, визначенню поняття, принципів та завдань розвитку фінансового забезпечення місцевого самоврядування, повноважень суб'єктів фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування.

У підрозділі 1.1 *«Особливості правової природи місцевого самоврядування в Україні»* на основі аналізу історії розвитку місцевого самоврядування, національних і міжнародних нормативних-правових актів, наукових позицій і висловлювань вчених стосовно юридичної суті, правової природи і характеру місцевого самоврядування обґрунтовано: по-перше, до змісту місцевого самоврядування, його становлення, розвитку і функціонування, визначення правової природи необхідно підходити конкретно-історично; по-друге, держава здійснює певний вплив на місцеве самоврядування, але тільки в частині забезпечення і гарантування права територіальної громади діяти у відповідності до своїх правомочностей. При цьому правове забезпечення та гарантування місцевого самоврядування на законодавчому рівні нерозривно пов'язане із фінансовим забезпеченням місцевого самоврядування; по-третє, територіальна громада займає самостійне місце і є центральним стрижнем місцевого самоврядування; по-четверте, територіальна громада як первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування найбільш повно та детально характеризує своє головне призначення у процесі реалізації прав та обов'язків, що здійснюється у суспільно-правових відносинах, зокрема у фінансовій діяльності, тобто з приводу формування, розподілу та використання коштів місцевих бюджетів, позабюджетних фондів спеціального призначення, виконання фінансових зобов'язань на місцях, що делегуються державою; по-п'яте, реалізація прав та обов'язків первинного колективного суб'єкта місцевого самоврядування неможлива за межами діяльності похідних суб'єктів, якими є: сільська, селищна, міська ради, сільський, селищний, міський голова, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, старости, районні та обласні ради, органи самоорганізації населення, районні у місті ради в разі їх утворення.

Зазначено, що правові засади місцевого самоврядування побудовані на пріоритеті прав територіальної громади вирішувати питання місцевого рівня, при цьому надання таких прав територіальним громадам базується не лише на абстрактних правах, а й підкріплюється повноваженнями щодо матеріальних та фінансових прав у процесі формування, розподілу та використання відповідних фінансових ресурсів територіальних громад.

У підрозділі 1.2 *«Інститут місцевого самоврядування у*

фінансово-правових відносинах» розглянуто фінансово-правові відносини, які регулюють складну багатофункціональну, структуровану фінансову систему держави, і місце місцевих фінансів у цих відносинах.

Доведено, що реалізація місцевого самоврядування неможлива за межами самої фінансової діяльності територіальних громад, де вони безпосередньо або через відповідні органи самоврядування беруть участь у фінансово-правових відносинах.

Аналіз нормативно закріпленої системи прав органів місцевого самоврядування у фінансовому обігу в зарубіжних країнах та їх порівняння з повноваженнями, які встановлені чинним законодавством України, дав підстави стверджувати, що вітчизняна бюджетна система побудована у такий спосіб, щоб територіальні громади розвивалися на засадах автономії місцевих бюджетів. У той же час широкого кола повноважень з формування та напрямів використання бюджетних коштів органам місцевого самоврядування не надано. Потенційна можливість «встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону» обмежується законодавцем як єдиним законодавчим органом та економічними реаліями буття населення в Україні в цілому. Також принципово важливим є доволі абстрактна сфера діяльності місцевого самоврядування у частині фінансового забезпечення соціально-економічного та культурного розвитку. Оскільки соціальний та культурний розвиток є пріоритетною сферою діяльності місцевого самоврядування, то економічний розвиток регіонів неможливий без участі держави та виведення всієї країни з економічної кризи. Тому задля чіткості повноважень та розподілу відповідальності між органами влади за соціально-економічний розвиток країни в цілому пропонується нормативно окреслити сферу впливу та управління загальнодержавних органів та органів місцевого самоврядування.

Визнання територіальної громади суб'єктом фінансово-правових відносин на законодавчому рівні сприятиме як децентралізації державного управління, так і утвердженню в Україні демократичних правових засад участі територіальних громад у прогресивному розвитку держави та її регіонів. Ключовим кроком щодо утвердження територіальної громади та органів місцевого самоврядування як учасника фінансово-правових відносин є розроблення та схвалення Статутів територіальних громад жителями відповідних громад, а також прийняття нової статті з назвою «Участь територіальної громади у фінансово-правових відносинах» в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»

У підрозділі 1.3 «Принципи та завдання фінансово-правового

забезпечення місцевого самоврядування в Україні» на підставі аналізу поняття «фінансово-правове забезпечення місцевого самоврядування», а також принципів права, принципів фінансового права і принципів місцевого самоврядування визначено принципи та завдання фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування.

На підставі аналізу норм Європейської хартії місцевого самоврядування, норм Бюджетного кодексу України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та принципів фінансового права визначено такі принципи фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні: законності; єдності та диференціації, гласності діяльності органів місцевого самоврядування у фінансово-правових відносинах, зокрема у бюджетних правовідносинах, соціальної спрямованості руху грошових потоків; пріоритету інтересів територіальної громади над інтересами окремих груп населення адміністративно-територіальної одиниці; автономності; плановості. Наведений перелік не є вичерпним, і дотримання цих принципів має важливе значення для стабільного та ефективного розвитку фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Наголошено, що завдання фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації мають двоєдину природу та відображають взаємопов'язані процеси у площині правового та фінансового забезпечення. На сучасному етапі такими завданнями є закріплення, гарантування, реалізація, охорона та захист прав територіальних громад в процесі формування, розподілу та використання місцевих фінансів з метою задоволення потреб та інтересів постійного населення адміністративно-територіальних одиниць.

Розділ 2 «Правова основа фінансування розвитку місцевого самоврядування в Україні» складається з трьох підрозділів, у яких досліджено особливості місцевого бюджету як правової основи фінансування розвитку місцевого самоврядування, правовий порядок встановлення та використання спеціалізованих цільових фондів як додаткового джерела фінансування місцевих потреб та правові питання участі держави у фінансуванні розвитку місцевого самоврядування.

У підрозділі 2.1 «*Місцевий бюджет як правова основа фінансування розвитку місцевого самоврядування в Україні*» доведено, що колізії чинного законодавства стосовно понять «місцевий бюджет» та «бюджет місцевого самоврядування» приводять до висновку про відсутність єдиного, встановленого законом правового підґрунтя для

формування фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць, і пропонується, враховуючи правове становище територіальної громади, визначити бюджет територіальної громади як сучасний правовий елемент бюджетної системи. Зазначено, що відсутність поняття «місцевий бюджет», як і його видів, призводить до плутанини у розподілі фінансових ресурсів, що включаються до бюджетів, і, як наслідок, це обмежує право територіальної громади на бюджетні кошти, як і на позабюджетні фінансові ресурси.

Визначившись, що територіальні громади є учасниками фінансових правовідносин, які реалізують свої повноваження у бюджетних правовідносинах і які є адміністративно-територіальними одиницями з єдиним адміністративним центром, та враховуючи, що місцеве самоврядування – це право і здатність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення, а також те, що в законодавстві і науковому обігу використовується поняття «місцевий бюджет» у значенні не тільки місцевого бюджету, а відповідної громади, визначено, що поняття «бюджет територіальної громади» більш точно характеризує фінансові можливості громади, ніж поняття «бюджет місцевого самоврядування». До того ж, згідно з п. 3 ст. 5. БКУ, бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах) і є бюджетами місцевого самоврядування, тобто місцевими бюджетами. Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 27.03.2015, бюджети територіальних громад, що об'єдналися, виконуються окремо до закінчення бюджетного періоду з урахуванням особливостей (п. 9 ст. 8). І ця норма підкреслює, що поняття «бюджет місцевого самоврядування» має адміністративне значення, а термін «бюджет територіальних громад» більш точно відповідає загальному для всіх видів місцевих бюджетів значенню як нормативний акт фінансового змісту, призначенням якого є фінансування потреб громади. Визнання механізму та умов формування саме спроможних територіальних громад, що впроваджується Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка прийнята Урядом, підкреслює важливість створення фінансових ресурсів на місцевому рівні для забезпечення місцевих потреб.

Встановлено, що вирішення питання забезпечення об'єднаних територіальних громад соціально-економічними послугами в достатній кількості залежить від впровадження на законодавчому рівні поняття «бюджет територіальної громади» як основного фінансового плану регіону.

У підрозділі 2.2 «Спеціалізовані цільові фонди як джерело

фінансування розвитку місцевого самоврядування в Україні» встановлено, що формування спеціалізованих цільових фондів, таких як житловий, територіальний дорожній, охорони навколишнього середовища і бюджету розвитку, свідчить про цільову спрямованість доходної частини цих фондів на визначені цілі, які мають як місцеве, так і державне значення, оскільки за рахунок вказаних фондів фінансуються не місцеві потреби, а загальнодержавні.

Доведено, що в Україні на рівні місцевого самоврядування відсутнє нормативно-правове регулювання спеціалізованих цільових фондів місцевого самоврядування, що не дає можливості виділити види цільових фондів, провести їх класифікацію, а також зумовлює різний підхід нормативно-правових актів, що регулюють окремі спеціалізовані фонди місцевого самоврядування, до джерел їх формування. Нагальним є прийняття спеціального нормативно-правового акта, який би містив загальні вимоги щодо правового статусу, напрямків діяльності (видів), порядку формування, управління, відповідальності та звітності спеціалізованих цільових фондів місцевого самоврядування. Таким нормативно-правовим актом міг би стати запропонований народними депутатами Закон України «Про фінансову основу місцевого самоврядування», в якому доцільно визначити специфіку місцевих цільових фондів. До прийняття проекту Закону України «Про фінансову основу місцевого самоврядування» доцільним прийняти Положення про Статут спеціалізованого цільового фонду місцевого самоврядування, яким можна визначити ті питання, які не знаходять достатньо чіткого викладення в представленому законопроекті, зокрема: вимоги щодо організаційно-правової форми цільових фондів, напрямків їх діяльності, структури та формування органів їх управління та інші.

З'ясовано, що до вирішення цих питань потрібно затвердити Типове Положення про порядок формування та напрями використання спеціалізованого цільового фонду місцевої ради. Цим Положенням доцільно врегулювати мету та завдання, джерела формування цільового фонду місцевої ради, напрями використання коштів відповідного цільового фонду, суб'єктів та порядок управління коштами відповідного цільового фонду, контроль надходжень та видатків..

У розділі 2.3 «Правові питання участі держави у фінансуванні розвитку місцевого самоврядування в Україні» доведено, що процес формування фінансової самостійності місцевого самоврядування залишається перспективним напрямком реформування місцевого самоврядування, і участь держави у фінансуванні місцевого

самоврядування можна розглядати як необхідний елемент державотворення, який сприяє виконанню функцій держави як консолідуючого елемента суспільного життя в Україні. Проте необхідним елементом становлення місцевого самоврядування як основної ланки вирішення питань місцевого значення визнається формування його фінансової самостійності за рахунок розвитку бюджетної самостійності, прав на формування спеціалізованих цільових фондів, ведення господарської діяльності, прав на позики, залучення інвестиційних коштів у межах конкурентоспроможності регіонів.

Встановлено, що правова основа участі держави у фінансуванні розвитку місцевого самоврядування України полягає у реалізації державою конституційних принципів її діяльності. Перспективною метою державної участі у фінансуванні місцевого самоврядування є зменшення державного втручання в діяльність місцевого самоврядування. Констатовано залежність місцевих бюджетів від фінансових дотацій із державного бюджету і відсутність законодавчо визначених повноважень органів місцевого самоврядування зі встановлення та стягнення місцевих податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

Наголошено на потребі створення правових умов для забезпечення реалізації права на місцеве самоврядування шляхом формування державою доходної бази місцевого самоврядування, достатньої для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб, та виконання делегованих державних повноважень.

Розділ 3 «Шляхи реформування фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні» складається з двох підрозділів, у яких досліджуються правові питання децентралізації владних повноважень у фінансовій діяльності органів місцевого самоврядування та завдання фінансового контролю.

У підрозділі 3.1 *«Децентралізація влади як напрям реформування фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні»* на підставі аналізу Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (від 01.04.2014), Європейської Хартії місцевого самоврядування та інших нормативно-правових актів доведено, що децентралізація влади – це дієвий механізм функціонування територіальної організації влади, в основі якого лежить оновлена система адміністративно-територіального устрою, заснована на засадах децентралізації владних повноважень, збалансованого регіонального розвитку, спроможності

територіальних громад та створюваних ними органів.

Наголошено, що важливим чинником децентралізації влади є забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. На підставі аналізу процесів децентралізації влади в Польщі, Данії, Швеції зроблено висновки: по-перше, що децентралізація влади є економічно та історично обумовленим етапом розвитку суспільства, що орієнтується на Європейський цивілізаційний вибір; по-друге, децентралізацію можна розглядати як певний процес відходу від зосередженості важливих для населення питань в органах державної влади як результат проведення реформ, за наслідками яких більшість питань, пов'язаних із повсякденним забезпеченням життєдіяльності населення, віднесено до повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, що мають політичну та економічну спроможність їх ефективного вирішення; по-третє, децентралізація влади має бути спрямована на реалізацію положень Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Основними результатами впливу децентралізації влади на розвиток місцевого самоврядування має стати:

- збільшення кількісного складу повноважень органів місцевого самоврядування щодо реалізації організаційних, фінансово-економічних, культурно-освітніх, соціальних та інших питань, що стосуються життєзабезпечення територіальних громад;
- зростання вагомості питань, які можуть вирішуватися органами місцевого самоврядування;
- переміщення акцентування влади шляхом зосередження уваги саме на інтересах місцевого населення при вирішенні публічно-значущих питань, що дозволить врахувати економічну, соціальну, екологічну, територіально-географічну та іншу місцеву специфіку.

У підрозділі 3.2 *«Публічний фінансовий контроль як засіб оптимізації фінансової діяльності органів місцевого самоврядування в Україні»* зазначено, що основною метою публічного фінансового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є виявлення, припинення та (або) попередження виникнення порушень принципів законності, ефективності, доцільності й економії при використанні коштів органами місцевого самоврядування, а також притягнення винних до юридичної відповідальності.

З'ясовано, що основними завданнями публічного фінансового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні є: підтримання фінансової дисципліни органами місцевого самоврядування при здійсненні фінансової діяльності; перевірка цільового використання грошових коштів, що надаються у

розпорядження органів місцевого самоврядування; виявлення правопорушень фінансової дисципліни тощо

Зазначено, що під функціями публічного фінансового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування варто розуміти наступні: превентивну, інформаційну, коригувальну, правоохоронну та правовідновлювальну.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності та особливостей фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні, а також формулюванні конкретних практичних рекомендацій та пропозицій щодо його подальшого вдосконалення. На підставі проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Охарактеризовано правову природу місцевого самоврядування в Україні, яка розкривається через дослідження прав територіальних громад на самостійне вирішення питань місцевого значення. Місцеве самоврядування, як правове явище, має глибокі історичні корні та пройшло значний еволюційний шлях. Правові засади місцевого самоврядування в Україні в цілому відповідають концепції місцевого самоврядування, закріпленій у міжнародних нормативно-правових актах.

2. Визначено, що формування та розвиток інституту місцевого самоврядування в Україні як демократичного утворення спирається на наступні правові підстави: 1) місцеве самоврядування представлене жителями конкретної територіальної громади; 2) місцеве самоврядування – це право жителів територіальної громади самостійно вирішувати власні питання задля задоволення спільних інтересів у межах законодавства; 3) в інтересах і для задоволення потреб жителів територіальної громади можуть створюватися органи місцевого самоврядування; 4) держава має вплив на місцеве самоврядування – встановлює, гарантує і забезпечує місцеве самоврядування в Україні через нормативне закріплення права територіальної громади самостійно та через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Разом із тим, подальший розвиток місцевого самоврядування залежить від впровадження наступних положень в його правове забезпечення і функціонування: реальної фінансової та організаційної самостійності функціонування та розвитку територіальної громади; врахування спільності інтересів територіальної громади і держави; соціального запиту на вирішення

тих чи інших питань місцевого рівня; законодавчого визначення прав та обов'язків територіальної громади на вирішення конкретних питань у сферах життєдіяльності громади.

3. Доведено, що реалізація місцевого самоврядування неможлива за межами самої фінансової діяльності територіальних громад, де вони безпосередньо або через відповідні органи самоврядування беруть участь у тих чи інших фінансово-правових відносинах, здійснюючи фінансову діяльність, мобілізують, розподіляють та витрачають фінансові ресурси, забезпечуючи потреби жителів своєї територіальної громади. Тому територіальні громади та органи місцевого самоврядування виступають суб'єктами фінансово-правових відносин. Реалізація прав та обов'язків територіальної громади як первинного колективного суб'єкта місцевого самоврядування неможлива за межами діяльності похідних суб'єктів, якими є органи місцевого самоврядування. Ці похідні суб'єкти у значній мірі функціонально об'єктивують місцеве самоврядування, реалізуючи у своїй діяльності виконання соціального запиту територіальної громади на вирішення тих чи інших питань місцевого рівня.

4. Аналіз чинного законодавства України доводить, що реалізація прав територіальної громади у фінансово-правових відносинах має дві форми: 1) безпосередньо територіальною громадою (наприклад, місцеві референдуми, опитування, голосування за проекти, збори, громадські слухання тощо); 2) через представницькі органи місцевого самоврядування. У свою чергу права щодо участі суб'єктів місцевого самоврядування у бюджетних правовідносинах можуть реалізовуватися виключно через органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Коло прав суб'єктів місцевого самоврядування за сферою дії зосереджено у соціально-економічній площині, у сфері культурного розвитку та участі в управлінні комунальним майном, зокрема і тим, що належить комунальним підприємствам, організаціям та установам.

5. На підставі аналізу вітчизняного законодавства, яке регулює сферу місцевого самоврядування, визначено, що за функціональним призначенням фінансово-правові відносини у сфері місцевого самоврядування можна умовно поділити на: а) відносини щодо реалізації прав та обов'язків з метою задоволення потреб та інтересів територіальної громади; б) відносини щодо охорони і захисту прав та законних фінансових інтересів територіальної громади.

Пропонується передбачити у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» статтю під назвою «Участь територіальної громади у фінансово-правових відносинах», яка мала б повною мірою

нормативно визначати і закріплювати можливість жителів територіальної громади брати безпосередню участь у нагляді та контролі за формуванням, розподілом та використанням місцевих фінансових ресурсів шляхом щоквартального звітування органів місцевої влади на загальних зборах територіальних громад.

6. Виділено основні принципи фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування, і встановлено, що ці принципи дозволяють закріпити диференціацію правового регулювання відносин місцевого самоврядування у фінансовій сфері з урахуванням місцевих традицій, звичаїв та культури.

7. Враховуючи необхідність задоволення потреб та інтересів постійного населення адміністративно-територіальних одиниць, до завдань фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні віднесено закріплення, гарантування, реалізацію, охорону та захист прав територіальних громад у процесі формування, розподілу та використання місцевих фінансів.

Визначено, що фінансово-правове забезпечення місцевого самоврядування характеризується таким чином: а) реалізується як безперервна діяльність у формі відносин, побудованих на правових зв'язках суб'єктів; б) межі діяльності територіальної громади та їх представницьких органів органів місцевого самоврядування – окреслюються на законодавчому рівні; в) діяльність суб'єктів спрямовується на закріплення правових умов реалізації прав територіальної громади та органів місцевого самоврядування щодо руху грошових потоків централізованих та децентралізованих грошових фондів коштів; г) централізовані та децентралізовані грошові фонди коштів формуються за частки вартості валового внутрішнього продукту, створеного територіальною громадою, або за рахунок отримання прибутку від власності територіальної громади; г) формування, розподіл та використання місцевих фінансів має цільове призначення вирішення питань місцевого значення; д) вирішуючи питання місцевого значення за рахунок місцевих фінансів, територіальні громади реалізують свої права та інтереси. Надане авторське поняття «фінансово-правове забезпечення місцевого самоврядування в Україні».

8. З метою вдосконалення правових умов формування місцевих фінансів і фінансування місцевих потреб пропонується впровадити в чинне законодавство дефініцію «бюджет територіальної громади» (ст. 2 БКУ «Визначення основних термінів»), яка більш точно встановлює призначення бюджетних фондів місцевого самоврядування, ніж дефініція «бюджет місцевого самоврядування», що посилює фінансову

правоздатність територіальних громад.

9. Доведено відсутність єдиного правового підходу щодо регулювання питань формування, використання та призначення видів спеціалізованих цільових фондів місцевих бюджетів. Окреслено потребу законодавчого врегулювання порядку створення та встановлення видів спеціалізованих цільових фондів місцевого самоврядування, процедуру фінансування суб'єктів розпорядження коштами фондів, їх звітності та контролю за джерелами формування і видатками та запропоновано як тимчасовий захід впровадження Типового Положення про порядок формування та напрями використання цільового фонду місцевої ради (до прийняття Закону «Про фінансову основу місцевого самоврядування» (див. додаток А)). Цим Положенням передбачається можливість визначити мету створення фондів, процедуру формування та використання фондів, повноваження суб'єктів цієї діяльності.

10. З'ясовано, що вирішення завдань перспективного розвитку місцевого самоврядування залежить від створення державою умов фінансової незалежності територіальних громад, що можливо за рахунок поширення повноважень територіальних громад з формування доходної частини місцевих бюджетів шляхом надання права впровадження місцевих зборів цільового спрямування та повноважень щодо ведення некомерційної господарської діяльності, а також більшої самостійності в реалізації фіскальної та тарифної політики.

11. Встановлено, що децентралізація влади як процес реформування місцевого самоврядування є засобом удосконалення системи відносин у галузі управління громадськими справами, оскільки сприяє збільшенню повноважень територіальних громад у вирішенні важливих для населення справ і потребує правового забезпечення на засадах демократії. Децентралізація влади не може відбуватися поза межами фінансово-економічних інструментів життєзабезпечення країни, тому її важливим чинником є забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Доведено, що фінансово-економічна самостійність територіальних громад багато в чому залежить від успіху реформи адміністративно-територіального устрою, яка багато років залишається в незмінному стані ще з радянських часів та спадкує радянську вертикальну систему прийняття рішень, і тому впровадження положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що прийнята Урядом у 2014 році, є запорукою формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

12. Дослідження бюджетної децентралізації та існуючих основних її форм і моделей у розвинених країнах світу доводить що вітчизняна модель реалізації повноважень місцевого самоврядування у бюджетних правовідносинах є відмінною від моделей місцевого самоврядування Австралії, Канади, США, Великобританії, Японії та Бельгії, де органи місцевого самоврядування мають широкі податкові повноваження. Вітчизняна модель місцевого самоврядування відрізняється також від відповідних моделей у Франції, Греції, Італії, Нідерландів, Португалії та Іспанії, де низький рівень автономності місцевих бюджетів та значна їх залежність від центрального бюджету. Враховуючи економічне становище України, впровадження досвіду створення моделі бюджетної децентралізації, що використовуються у таких країнах, як Данія, Норвегія, Швеція, Фінляндія, Польща, яка встановлює широкі повноваження регіональної влади щодо соціальної сфери, зокрема місцевого фінансування соціальних витрат, і частково моделі бюджетної децентралізації Австрії, Німеччини і Швейцарії, що характеризується розвинутою системою взаємодії та співробітництва бюджетів різного рівня, вибачається доцільним в країні.

Констатовано, що вітчизняне законодавство містить лише правові можливості соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, оскільки в Україні сфера діяльності місцевого самоврядування обтяжується вирішенням питань економічного розвитку за рахунок коштів місцевих бюджетів.

13. Пропонується, враховуючи досвід європейських країн, залишити за посадовими особами та органами державної влади, які здійснюють керівництво діяльністю органів місцевого самоврядування, тільки функцію контролю, що від імені Уряду здійснюється уповноваженою особою для перевірки дотримання законності діяльності відповідних органів місцевого самоврядування (урядовий комісар, представник держави, воєвода, місцевий відділ поліції, муніципальна поліція тощо).

14. Встановлено, що контроль держави за фінансово-правовим забезпеченням місцевого самоврядування залежить від налагодженої системи публічного фінансового контролю, яка включає фінансовий контроль за органами місцевого самоврядування, що здійснюється з метою виявлення, припинення та (або) попередження виникнення порушень принципів законності, ефективності, соціальної спрямованості, самостійності, автономності рішень, інформаційності тощо територіальних громад у сфері місцевих фінансів, що і сприятиме удосконаленню діяльності з фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Добровінський А. В. Бюджет як фінансово-правова основа місцевого самоврядування в Україні // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. № 6. С. 65–69.

2. Добровінський А. В. Правові основи формування фінансової самостійності місцевого самоврядування // Юридичний вісник. 2017. № 1. С. 27–33.

3. Добровінський А. В. Правові засади формування та використання спеціалізованих цільових фондів місцевого самоврядування в Україні // Право та державне управління. 2017. № 2. С. 50–55.

4. Добровинский А. В. Правовые формы участия государства в финансировании местного самоуправления в Украине // *Legea si Viata*. 2017. № 4. С. 27–31.

5. Добровінський А. В. Територіальна громада як суб'єкт фінансових правовідносин [Електронний ресурс] // Юридичний електронний науковий фаховий журнал. 2017. № 5. URL : <http://www.Isej.org.ua> (дата звернення: 4.09.2017).

6. Добровінський А. В. Принципи фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2017. № 46. С. 79–82.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

7. Добровінський А. В. Місцеве самоврядування в Україні, як напрям фінансово-правового регулювання // Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 4-5 листопада 2016 р.). Харків, 2016. С. 72–74.

8. Добровінський А. В. Правові підстави співпраці органів місцевого самоврядування та поліції по забезпеченню виконання правоохоронної функції держави // Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми : тези Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 25 листопада 2016 р.) / МВС України, ХНУВС. Харків, 2016. С. 83–86.

9. Добровінський А. В. Бюджет територіальної громади як правова основа розвитку місцевого самоврядування в Україні // Традиції та новачі юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. до 20-річчя НУ «ОЮА» та 180-річчя Одеської школи права (Одеса, 19 травня 2017 р.). Одеса, 2017. С. 119–121.

10. Добровінський А. В Правове регулювання спеціалізованих цільових фондів місцевого самоврядування в Україні // Інноваційні наукові дослідження правового регулювання публічного адміністрування : матеріали Міжнар. наук. конф. (Люблін (Польща), 16-17 червня 2017 р.) / Люблін, 2017. С. 146–149

АНОТАЦІЯ

Добровінський А.В. Фінансово-правове забезпечення місцевого самоврядування в Україні. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2017.

У дисертації досліджено теоретичні засади фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні та практику їх реалізації. Надано авторські визначення понять «фінансово-правове забезпечення місцевого самоврядування» і «бюджет територіальної громади» та з'ясовано особливості повноважень територіальної громади у місцевому самоврядуванні як учасника фінансових правовідносин. Визначено види фінансових правовідносин на рівні місцевого самоврядування. З'ясовано основні принципи фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування. Обґрунтовано науково-практичний підхід до інституційного забезпечення діяльності держави у розвитку місцевого самоврядування як необхідний елемент державотворення.

Ключові слова: фінансово-правове забезпечення, фінансові правовідносини, місцеве самоврядування, територіальні громади, місцевий бюджет, місцеві фінанси, спеціалізовані цільові фонди, фінансовий контроль, фінансова децентралізація.

АННОТАЦИЯ

Добровинский А.В. Финансово-правовое обеспечение местного самоуправления в Украине. – *Квалификационный научный труд на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2017.

В диссертации исследованы теоретические основы финансово-правового обеспечения местного самоуправления в Украине и

практика их реализации. Предоставлены авторские определения понятия «финансово-правовое обеспечение местного самоуправления» и «бюджет территориальной общины» и выяснены особенности полномочий территориальной общины в местном самоуправлении как участников финансовых правоотношений. Определены виды финансовых правоотношений на уровне местного самоуправления.

Доказано, что реализация местного самоуправления невозможна вне финансовой деятельности территориальных общин, поскольку непосредственно или через соответствующие органы местного самоуправления они участвуют в финансовых правоотношениях, мобилизуют, распределяют и используют финансовые ресурсы, обеспечивая удовлетворение потребностей жителей своей административно-территориальной единицы, поэтому территориальные общины выступают участниками финансовых правоотношений. Определены основные принципы финансово-правового обеспечения местного самоуправления, к которым относятся следующие принципы: законности; единства и дифференциации; гласности деятельности органов местного самоуправления в финансово-правовых отношениях, и в частности в бюджетных правоотношениях; социальной направленности движения денежных потоков; приоритета интересов территориальной общины над интересами отдельных групп населения административно-территориальной единицы; автономности и плановости.

Обоснован научно-практический подход к институциональному обеспечению деятельности государства в развитии местного самоуправления как к обязательному участнику, который выполняет установленные законом функции, способствует развитию местного самоуправления и выступает консолидирующим элементом общества и является субъектом финансовых правоотношений, на которого возлагаются обязанности по правовому регулированию финансовой самостоятельности территориальных общин путем развития бюджетной самостоятельности, расширения прав территориальных общин на формирование доходов местных бюджетов, формирования и использования специализированных целевых фондов, займов, инвестиционных средств и полномочий по ведению хозяйственной деятельности в пределах конкурентоспособности регионов. При этом реализация полномочий государственных органов в сфере финансовой поддержки местного самоуправления должна осуществляться на основе введения принципа финансовой автономности местного самоуправления. Отмечена необходимость создания правовых условий для государственного финансирования потребностей местного

самоуправления на базе выделения фондов денежных средств, достаточных для обеспечения населения услугами на уровне минимальных социальных потребностей, и выполнения других государственных функций.

Ключевые слова: финансово-правовое обеспечение, финансовые правоотношения, местное самоуправление, территориальные общины, местный бюджет, местные финансы, специализированные целевые фонды, финансовый контроль, финансовая децентрализация.

SUMMARY

Dobrovynskyi A.V. Financial and Legal provision of local Self-Government in Ukraine. - *Qualifying scientific work as the manuscript.*

The thesis for a candidate's degree by the specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law, informational law. – Kharkiv National University of Internal Affairs. - Kharkiv, 2017.

Theoretical bases of financial and legal provision of local self-government in Ukraine and the practice of their implementation have been researched in the dissertation. The author has provided own concepts of: “financial and legal provision of local self-government”, “budget of the territorial community” and has clarified the features of the powers of the territorial community within local self-government as participants of financial legal relations. The types of financial legal relations at the local self-government level have been determined. The main principles of financial and legal provision of local self-government have been defined. It has been proved that the implementation of local self-government is impossible outside the financial activities of territorial communities, because they directly or through the relevant local self-government agencies.

Key words: financial and legal provision, financial legal relations, local self-government, territorial communities, local budget, local finances, special purpose funds, financial control, financial decentralization.