

**НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**ЦВЕТКОВ АНДРІЙ МИХАЙЛОВИЧ**

**УДК 351.72**

**ПОРЯДОК ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ НА УТРИМАННЯ  
ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ**

**Спеціальність 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право  
і процес; фінансове право; інформаційне право**

**АВТОРЕФЕРАТ**

**дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук**

**Харків – 2003**

**Дисертацією є рукопис.**

Робота виконана на кафедрі фінансового права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

**Науковий керівник:** кандидат юридичних наук, доцент  
**АЛІСОВ Євген Олександрович,**  
Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого,  
доцент кафедри фінансового права

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор,  
**ВОРОНОВА Лідія Костянтинівна,**  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка,  
професор кафедри конституційного та  
адміністративного права, академік Академії правових наук  
України

кандидат юридичних наук, доцент

**ІСАЄВА Наталія Карлівна,**

Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН  
України, старший науковий співробітник

**Провідна установа** Національна академія Державної податкової служби  
України ДПА України, кафедра фінансового права, м. Ірпінь

Захист відбудеться “15” січня 2004 року о 14<sup>00</sup> годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.01 у Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

Автореферат розісланий “15” грудня 2003 року.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

Шепітько В.Ю.

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Правове регулювання видатків на утримання центральних органів виконавчої влади України безпосередньо пов'язане з проведенням на даному етапі розвитку держави гармонізації національного законодавства з відповідними нормами Європейського Союзу. Для України це стане одним із кроків, який не тільки наблизить її до повномасштабного інтеграційного процесу до Європейського Союзу, а й до створення належної правової бази законодавства, яке слугуватиме існуючим демократичним засадам у державі, в тому числі утвердженню та реалізації принципу верховенства права.

Для цього Україна насамперед має побудувати ефективну систему державного управління на наукових засадах, зокрема глибокому аналізу й прогнозах сучасних процесів суспільного розвитку. Одним із елементів такого процесу є державно-правова реформа та її складова – адміністративна та бюджетна реформи. Важливість розв'язання цієї проблеми полягає також у тому, щоб зазначені реформи були скоординовані між собою.

Однак існують чинники, які безпосередньо гальмують процес реформування центральних органів виконавчої влади. Це, по-перше, відсутність закону про центральні органи виконавчої влади (а так само й про Кабінет Міністрів України), де має бути визначений правовий статус цих органів, забезпечене провідне місце міністерств серед центральних органів виконавчої влади; по-друге, тривалий перехід від банківської системи касового виконання Державного бюджету України до більш прозорої казначейської системи; по-третє, зростання з року в рік чисельності центральних органів виконавчої влади України та, як наслідок, збільшення обсягів видатків на їх утримання у Державному бюджеті України.

Шляхи розв'язання зазначених теоретичних та практичних проблем є пріоритетними у запропонованому комплексному дисертаційному дослідженні. Дослідження правових аспектів фінансування центральних органів виконавчої влади в Україні безпосередньо пов'язане із загальними проблемами бюджетного права, зокрема питаннями фінансування державних видатків та їх принципів.

Актуальність цієї дисертаційної роботи зумовлена необхідністю підвищення ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади, зокрема, шляхом підвищення ролі правового регулювання видатків на їх утримання, формулювання науково обґрунтованих пропозицій щодо цього.

На сьогодні у вітчизняній юридичній науці відсутні теоретичні розробки з проблем регулювання бюджетних видатків як у цілому, так і на утримання центральних органів виконавчої влади зокрема. Слід зазначити, що ряд вчених юристів радянського періоду вивчали правову природу окремих бюджетних асигнувань галузей соціально-культурної сфери. Зокрема, Н.А. Куфакова досліджувала проблему правового регулювання фінансування бюджетних закладів у СРСР, В.В.

Гусева та О.А. Супатаєва – правові питання фінансування науки, К.Л. Глухарев – охорони здоров'я, Л.К. Воронова – теоретичні аспекти правового регулювання видатків державних бюджетів союзних республік та Н.Ю. Пришва – правове регулювання видатків на народну освіту. За роки незалежності вітчизняними вченими велись розробки правових основ фінансування витрат на культуру в Україні (Г.А. Нечай) та проблем правового регулювання видатків на вищу освіту (К.Г. Грищенко) і правове регулювання видатків на науку (Н.Я. Якимчук).

Сформульовані у дисертації теоретичні висновки ґрунтуються на загальних досягненнях юридичної науки, в тому числі на результатах досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених, наукових працях сучасних дослідників з проблем адміністративного та фінансового права та теорії управління.

Істотний вплив на результати дослідження мали, зокрема, наукові праці з проблем адміністративного права та теорії управління: В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчука, В.Г. Афанасьєва, Д.М. Бахраха, І.Л. Бачило, К.С. Бельського, Ю.П. Битяка, Г. Бребана, Б. Гурнея, Ж. Зіллера, С.П. Кисіля, Ю.М. Козлова, О.Д. Крупчана, Є.Б. Кубка, Б.П. Курашвілі, Б.М. Лазарєва, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришка, В.М. Плішкіна, В.Ф. Погорілка, Г. Райта, В.М. Селіванова, В.Ф. Сіренка, Ю.О. Тихомирова, В.В. Цветкова, Ю.С. Шемшученка та інших.

Серед праць, присвячених правовій проблематиці з фінансового права, були використані дослідження: Є.О. Алісова, В.В. Бєсчеревних, Е.О. Вознесенського, Л.К. Воронової, К.Л. Глухарєва, П.М. Годме, О.М. Горбунової, К.Г. Грищенка, В.В. Гусєвої, Н.Г. Іванової, Н.К. Ісаєвої, М.В. Карасьової, Ю.О. Крохіної, Н.А. Куфакової, М.П. Кучерявенка, Т.Д. Маковнік, Г.А. Нечай, П.С. Пацурківського, О.Г. Пісарєвої, М.І. Піскотіна, Н.Ю. Пришви, М.М. Ровінського, Ю.А. Ровінського, Б.М. Сабанті, С.В. Савінова, Л.А. Савченко, Н.В. Сидорової, Е.Д. Соколової, О.А. Супатаєвої, І.П. Устинової, Р.О. Халфіної, М.В. Харєнка, Н.І. Хімічевої, О.І. Худякова, С.Д. Ципкіна, Н.Я. Якимчук та інших вчених.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження здійснювалося відповідно до вимог Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схваленої Законом України від 21 листопада 2002 року, № 228-IV. Тема цього дисертаційного дослідження затверджена вченою радою Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого 1 листопада 2002 року (протокол № 3). Дисертація виконана відповідно до цільової комплексної програми “Удосконалення господарських відносин в умовах ринкової економіки (економіко-правовий аспект)” № 0186.0.070869.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є поглиблення теорії фінансового права науковими знаннями про процес виконання Державного бюджету України за

видатками на утримання центральних органів виконавчої влади шляхом аналізу відповідної стадії бюджетного процесу та правового регулювання – правотворчої та правозастосовної діяльності держави в галузі фінансування витрат на утримання цих органів, а також у виробленні на цій основі конкретних науково-теоретичних та практичних рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства.

Для досягнення поставленої мети дисертант ставив перед собою такі завдання:

- проаналізувати теоретико-правові аспекти організації та діяльності центральних органів виконавчої влади в аспекті адміністративної реформи в Україні; здійснити аналіз нормативно-правової бази функціонування центральних органів виконавчої влади, які керують фінансовою діяльністю держави (Міністерство фінансів України та Державне казначейство України), в тому числі нормативно-правових актів, що визначають їх структуру і функції;
- проаналізувати закріплене чинним законодавством та в теорії фінансового права поняття “видатки бюджету” та “фінансування бюджету”;
- розкрити існуючий порядок фінансування витрат на утримання центральних органів виконавчої влади в Україні;
- встановити особливості правового режиму кошторисно-бюджетного фінансування та охарактеризувати порядок фінансування видатків, затверджених у Державному бюджеті України на утримання центральних органів виконавчої влади;
- проаналізувати компетенцію органів державної влади, які здійснюють фінансування і контроль видатків на утримання центральних органів виконавчої влади в Україні;
- сформулювати конкретні пропозиції з урахуванням досвіду зарубіжних країн щодо вдосконалення правових основ фінансування видатків на утримання центральних органів виконавчої влади.

*Об’єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі спрямування державою коштів із державного бюджету на утримання центральних органів виконавчої влади.*

*Предметом дослідження є організаційно-правові засади порядку фінансування видатків на утримання центральних органів виконавчої влади України.*

Автором було вивчено законодавство України (Конституція України, Бюджетний кодекс України, закони України, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази та інструкції Міністерства фінансів України, постанови Колегії Рахункової палати України, накази Державного казначейства України та практика їх застосування), нормативна база ряду зарубіжних країн, проведено порівняльний аналіз окремих аспектів законодавства з питань фінансування та контролю видатків на утримання центральних органів виконавчої влади Австралії, Австрії, Бельгії, Бразилії, Великої Британії, Греції, Данії, Ірландії,

Іспанії, Італії, Нідерландів, Німеччини, Нової Зеландії, Португалії, Російської Федерації, США, Фінляндії, Франції, Швеції, Швейцарії та Японії.

Під час роботи над дисертацією враховувались висновки та положення, що містяться в працях з конституційного, адміністративного і фінансового права, теорії управління, загальної теорії держави і права тощо.

У процесі дослідження була використана не тільки юридична, а й філософська та економічна література, присвячена проблемі ефективності державного управління фінансами.

*Методологічною основою* дисертаційного дослідження є сукупність методів, які ґрунтуються на вимогах об'єктивного та всебічного аналізу процесів та явищ суспільного розвитку, функціонування системи фінансування видатків на утримання центральних органів виконавчої влади та її правових основ. З урахуванням специфіки теми, мети і завдань дослідження автор застосовував такі методи, як: діалектичний метод із системно-структурним підходом до вивчення матеріалу (дав змогу комплексно дослідити проблеми у системі виконавчих органів, зокрема у міністерствах); історично-правовий (його використання дало змогу показати розвиток та становлення інституту “видатки бюджету” в теорії фінансового права, а також банківської та казначейської системи касового виконання Державного бюджету у країні); метод порівняльно-правового аналізу (використаний для виявлення спільних для ряду зарубіжних країн закономірностей щодо компетенції органів державної влади, які здійснюють фінансування і контроль видатків на утримання центральних органів виконавчої влади); моделювання та прогнозування (використані при розробці пропозицій стосовно шляхів та методів удосконалення таких інститутів бюджетного законодавства, як “видатки бюджету” та “фінансування бюджету”) та метод статистичних досліджень (застосований для дослідження використання коштів державного бюджету на утримання органів виконавчої влади в процесі проведення адміністративної реформи).

У роботі також широко використано формально-юридичний (при аналізі норм чинного законодавства), структурний (для дослідження взаємозалежності елементів інституту “видатки бюджету” та визначення напрямів його оптимізації), системний (при дослідженні класифікації видів фінансового контролю) та логічний (при тлумаченні норм права) методи для досягнення зазначеної мети та розв'язання поставлених завдань при проведенні даного наукового дослідження.

**Наукова новизна одержаних результатів** обумовлюється тим, що дисертація є першим у вітчизняній юридичній науці комплексним, теоретико-прикладним монографічним дослідженням правових засад системи фінансування видатків на утримання центральних органів виконавчої влади в Україні у сучасних умовах. Крім того, наукова новизна визначається сучасною постановкою проблеми, дослідженням нових ідей та тенденцій в аспекті теми дисертації.

У результаті проведеного дослідження сформульовані нові наукові положення і висновки, що запропоновані автором особисто та виносяться на захист:

1. Обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення у проекті Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” таких понять, як: “центральный орган виконавчої влади”, “міністерство”, “державний комітет”, “центральный орган виконавчої влади зі спеціальним статусом”.

2. Уперше запропоновано у відповідному проекті закону забезпечити провідне місце міністерств серед інших центральних органів виконавчої влади України.

3. Удосконалено зміст поняття “видатки бюджету”, а також визначені поняття “фінансування видатків державного бюджету та місцевих бюджетів” та принципи бюджетних видатків у Бюджетному кодексі України.

4. Науково доведено, що фінансування витрат на функціонування центральних органів виконавчої влади має провадитись виключно з Державного бюджету України.

5. Уперше обґрунтовано позитивність переходу до казначейської системи виконання бюджетів.

6. Аргументовано, що стадія виконання бюджету не може складатись ще з шести стадій виконання Державного бюджету України за видатками.

7. Обґрунтована пропозиція щодо доцільності створення державної фінансової інформаційної системи при Державному казначействі України.

**Практичне значення одержаних результатів** зумовлюється актуальністю і новизною висвітлених у дисертації проблем, а також пропозицій щодо їх розв’язання.

Сформульовані в роботі наукові положення, висновки, рекомендації і пропозиції можуть бути використані в подальших дослідженнях проблем фінансового права, зокрема його найважливішої галузі – бюджетного права.

Результати дослідження можуть бути використані в навчальному процесі, при підготовці відповідних підручників, навчальних посібників та їх розділів, при викладанні навчальних курсів та лекцій з фінансового, адміністративного і конституційного права, а також теорії управління.

Викладені в роботі практичні висновки та рекомендації були враховані Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України в процесі подальшого вдосконалення Бюджетного кодексу України, а також при підготовці та доопрацюванні проекту Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”.

**Апробація результатів дисертації.** Основні наукові положення і висновки дослідження, а також практичні рекомендації і пропозиції щодо вдосконалення бюджетного законодавства України були викладені у наукових доповідях і повідомленнях, зокрема: на Міжнародній науково-практичній конференції студентів і аспірантів “Правові проблеми сучасності очима молодих дослідників” у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка (29–30 листопада 2001 року); на науково-практичній конференції “Бюджетно-податкова політика в Україні

(проблеми та перспективи розвитку)” в Академії державної податкової служби (м. Ірпінь) (19–20 грудня 2001 року); на Перших Всеукраїнських осінніх юридичних читаннях студентів та аспірантів у Хмельницькому інституті регіонального управління та права (10–11 листопада 2002 року); на щорічних науково-практичних конференціях студентів і аспірантів юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка (квітень 2001 року, квітень 2002 року, квітень 2003 року).

Результати дисертаційного дослідження неодноразово доповідались і обговорювались на засіданні кафедри фінансового права Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого.

**Публікації.** Основні наукові положення дисертаційного дослідження висвітлені автором у чотирьох статтях, опублікованих у фахових виданнях ВАК України та у тезах доповіді на науково-практичній конференції.

**Структура дисертації** зумовлена метою і характером завдань дослідження, а також його авторською концепцією. Робота складається із вступу, трьох розділів, поділених на дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (208 найменувань) та додатків. Загальний обсяг дисертації складає 198 сторінок.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ**

У **вступі** обґрунтовується актуальність дослідження, стан його наукової розробки, зв'язок з науковими програмами, планами і темами, визначається мета та завдання, об'єкт і предмет дисертаційної роботи, охарактеризовані використані автором методи, висвітлюється наукова новизна дослідження, визначаються наукові положення, що виносяться на захист, розкривається теоретичне та практичне значення отриманих результатів, наведені відомості про апробацію та публікації результатів дослідження, структуру і обсяг дисертації.

**Розділ 1 “Державне управління як інструмент реалізації фінансової політики держави”** містить три підрозділи. *Перший підрозділ “Державне управління та його організуюча роль у сучасному суспільстві”* присвячений аналізу понять та змісту: “управління”, “соціальне управління” та “державне управління”.

Для оптимальної організації реалізації завдань і функцій центральних органів виконавчої влади України та їх бюджетного асигнування, на думку дисертанта, необхідні ґрунтовні знання основних теоретичних положень щодо сутності та змісту управління. Останнє являє собою передусім організуючу діяльність держави, спрямовану на виконання її завдань та функцій.

У цьому підрозділі зазначається, що державне управління є елементом, видовим поняттям більш широкого поняття – соціального управління і являє собою складну систему, що характеризується специфікою виконуваних функцій. Підкреслюється, що у країнах Європейського



Союзу поняття “державне управління” настільки багатогранне і складне, що, наприклад, в адміністративно-правовій науці країн, що входять до нього, відсутнє його єдине визначення.

Автор звертає увагу, що Конституція України не містить поняття “державне управління”. Натомість цей термін як організаційно-правова категорія досить часто вживається законодавцем, зокрема, в законах про Державний бюджет України, у Бюджетному кодексі України та інших нормативно-правових актах.

На підставі проведеного у цьому підрозділі дослідження зроблено висновок, що предметом правового регулювання в системі державного управління є, зокрема, відносини при здійсненні програмно-цільового управління, організації структури, встановлення статусу, процедури прийняття рішень і впливу на підпорядковану систему, контролю, а також зв'язку між об'єктом та суб'єктом управління.

З метою вироблення наукових засад підвищення ефективності державного управління як передумови раціонального управління державними фінансами досліджується зміст понять “ефективність” і “ефективність державного управління” та три основні методи виміру ефективності діяльності з управління державними витратами (аналіз індексів (ratio analysis), регресійний аналіз та аналіз пакетів даних (data envelope analysis)).

У другому підрозділі *“Місце і роль центральних органів виконавчої влади в системі органів виконавчої влади”* на основі поглибленого аналізу системи центральних органів виконавчої влади автором визначені ознаки, притаманні органу виконавчої влади в цілому. Встановлено, що він: а) є відносно автономною складовою частиною єдиної системи органів виконавчої влади; б) має свій відповідний статус; в) діє від імені держави; г) наділений окремими функціями та є носієм встановленого обсягу державно-владних (юридично-владних) повноважень, необхідних для виконання покладених на нього завдань; ґ) орієнтований на підставі закону на певну державну діяльність; д) діє на основі принципів державної служби; е) є структурно організованим, а також має необхідне матеріальне, фінансове, інформаційне та інше забезпечення. Орган виконавчої влади, крім того, являє собою різновид державної організації, в складі якої є: власне його апарат і можуть бути відповідні державні установи і підприємства. Усі ці ознаки тісно взаємопов'язані між собою. Недооцінка або ігнорування цих зв'язків порушує властиві їм пропорції, що призводить до малоефективності діяльності органу.

Автор пропонує надати такі визначення понять центрального органу виконавчої влади, міністерства, державного комітету і центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом як основних елементів системи центральних органів виконавчої влади:

центральний орган виконавчої влади – це орган виконавчої влади, підвідомчий Кабінету Міністрів України, що утворюється, реорганізовується та ліквідується Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України, керівник якого призначається Президентом України за

поданням Прем'єр-міністра України та припиняє його повноваження на цій посаді Президент України;

міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади України, який підпорядкований Кабінету Міністрів України, основним завданням якого є формування та реалізація державної політики у визначеній сфері діяльності;

державний комітет є центральним органом виконавчої влади, який покликаний сприяти міністерствам та Кабінету Міністрів України в цілому в реалізації державної політики шляхом виконання певних міжгалузевих функцій державного управління;

центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом – це орган виконавчої влади, який належить до системи центральних органів виконавчої влади, має визначені Конституцією України та законодавством України особливі завдання та повноваження; щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Відповідні пропозиції щодо змісту цих понять, на думку дисертанта, сприятимуть проведенню ефективного реформування центральних органів виконавчої влади в Україні.

Дисертант звертає увагу на те, що на реалізацію основних положень Концепції адміністративної реформи в Україні та з метою вдосконалення системи державного управління, забезпечення ефективної діяльності Кабінету Міністрів України, міністерств та інших органів виконавчої влади, а також їх апаратів Указом Президента України “Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні” від 29 травня 2001 року, № 345/2001, у системі виконавчої влади були запроваджені посади державного секретаря Кабінету Міністрів України та державних секретарів міністерств. Діяльність інституту державних секретарів у системі виконавчої влади призвела до протилежних очікуваним наслідків. З одного боку, цей інститут сприяв підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади завдяки стабілізації особового складу міністерств, виведенню його з-під політичної кон'юнктури, а також покладення поточної роботи на державних секретарів, а з другого – виникло своєрідне двовладдя в центральних органах виконавчої влади. При аналізі цього інституту автор провів порівняльний аналіз європейської моделі правового статусу державних секретарів (Бельгія, Велика Британія, Греція, Данія, Ірландія, Іспанія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Польща, Угорщина, Франція).

Незважаючи на невеликий досвід за часом існування та діяльності інституту державних секретарів міністерств та державного секретаря Кабінету Міністрів України, з метою створення сприятливих умов для послідовного здійснення в Україні реформи політичної системи Президент України був вимушений своїми указами “Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади” від 26 травня 2003 року, № 434/2003, та “Про Міністра

Кабінету Міністрів України” від 3 червня 2003 року, № 464/2003, ліквідувати посади державних секретарів, їх перших заступників та заступників.

У третьому підрозділі “Адміністративна реформа – важливий фактор підвищення ефективності фінансування державного управління” на основі аналізу спеціальної правової літератури та вивчення практики зазначається, що основними завданнями адміністративної реформи мають стати: а) завершення переходу від тоталітарно-авторитарної до демократичної системи управління в країні, тобто формування такої системи державного управління, в основі якої концептуальною та пріоритетною позицією на всі часи має стати не людина для держави, а держава для людини; б) формування ефективної організації виконавчої влади на центральному рівні управління. У процесі дослідження також встановлено, що ефективній діяльності центральних органів виконавчої влади перешкоджають такі чинники, як: недосконала структура державного управління; невизначеність у розмежуванні статусу міністерств, державних комітетів, інших центральних органів виконавчої влади та дублювання їх функцій і повноважень.

Наведені автором у тексті дисертації приклади свідчать про необґрунтованість деяких заходів щодо реорганізації органів державної виконавчої влади України, що вони не сприяють підвищенню ефективності державного управління.

Зроблено висновок про те, що при проведенні адміністративної реформи в центральних органах виконавчої влади недостатньо реалізується частина перша пункту 12 статті 92 Конституції України, де встановлено, що виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади.

Закінчується перший розділ дисертації короткими висновками, які підсумовують викладене в окремих підрозділах.

**Розділ 2 “Поняття та сутність фінансування видатків на утримання центральних органів виконавчої влади України”** містить три підрозділи. У першому підрозділі “Поняття “видатки бюджету” та “фінансування бюджету” в теорії фінансового права та законодавстві України й інших країн” висвітлено співвідношення і тлумачення понять “державні видатки” та “видатки бюджету” в теорії фінансового права і бюджетному законодавстві України й інших країн.

Автор вважає за доцільне доповнити пункт 13 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу України в частині визначення видатків бюджету так: “це публічні, безперервні, прямі витрати держави, пов’язані з її функціонуванням, з приводу розподілу та використання централізованих фондів коштів з метою забезпечення виконання завдань та функцій держави”. Також відзначається необхідність визначити у Бюджетному кодексі України принципи бюджетних видатків, а саме: а) принцип предметно-цільового призначення коштів; б) принцип максимальної ефективності використання (тобто фінансове забезпечення публічних інтересів при мінімальних витратах); в) принцип дотримання режиму економії, який сприяє досягненню найбільшої ефективності у процесі

здійснення бюджетних видатків; г) принцип здійснення фінансового контролю з метою забезпечення дотримання державної фінансової дисципліни.

З урахуванням існуючої структури бюджетної системи України у Бюджетному кодексі України запропоновано надати таке визначення поняття “фінансування видатків державного бюджету та місцевих бюджетів”: “це урегульовані правовими нормами виділення (відпуск) фінансових ресурсів протягом бюджетного періоду на безоплатній та безповоротній основі (якщо законодавством України не передбачено інше) для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування, а також для діяльності та розвитку підприємств, організацій і установ відповідно до їх завдань та функцій”.

У другому підрозділі “Правовий режим кошторисно-бюджетного фінансування” досліджується: поняття та порядок кошторисно-бюджетного фінансування в Україні, поняття кошторису як основного фінансово-планового акта (його зміст), поняття бюджетної класифікації України та її структура.

Автор дійшов висновку, що у правозастосовній діяльності щодо фінансування центральних органів виконавчої влади основним документом, який визначає витрати бюджетних установ є кошторис. Він є основним фінансово-плановим актом, який визначає обсяг, цільове надходження, використання та щоквартальний розподіл асигнувань з бюджету на утримання бюджетних установ та організацій.

Для будь-якої бюджетної установи кошторис витрат складається з двох частин: 1) загальний фонд, який містить обсяг надходжень із загального фонду бюджету та розподіл видатків за повною економічною класифікацією на виконання бюджетною установою основних функцій; 2) спеціальний фонд, який містить обсяг надходжень із спеціального фонду бюджету на конкретну мету та їх розподіл за повною економічною класифікацією на здійснення відповідних видатків згідно із законодавством, а також на реалізацію пріоритетних заходів, пов’язаних з виконанням установою основних функцій.

У дисертації підкреслюється, що всі види кошторисів мають складатися відповідно до Класифікації доходів і видатків державного та місцевих бюджетів України (бюджетної класифікації). Згідно з частиною третьою статті 8 Бюджетного кодексу України вона поділяється на такі складові частини: класифікація доходів бюджету; класифікація видатків (у тому числі кредитування за вирахуванням погашення) бюджету; класифікація фінансування бюджету та класифікація боргу. В свою чергу, видатки бюджету класифікуються відповідно до чинного законодавства України за: 1) функціями, з виконанням яких пов’язані видатки (функціональна класифікація видатків); 2) економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюються ці видатки (економічна класифікація видатків); 3) ознакою головного розпорядника

бюджетних коштів (відомча класифікація видатків); 4) за бюджетними програмами (програмна класифікація видатків).

У підрозділі розглядається склад видатків Державного бюджету України на державне управління, зокрема на: а) законодавчу владу; б) виконавчу владу; в) Президента України.

Окремо автор приділяє належну увагу процесу складання кошторису центральних органів виконавчої влади в Україні. Цей процес має назву кошторисного процесу та включає такі етапи, як: складання, затвердження, виконання.

*Третій підрозділ “Правове регулювання видатків на утримання центральних органів виконавчої влади”* присвячений аналізу організації виконання Державного бюджету України, розгляду етапів виконання Державного бюджету України за видатками, а також аналізу використання видатків Державного бюджету України на утримання органів державного управління.

Значну увагу автор приділяє аналізу трьох систем організації касового виконання бюджету: банківської, казначейської та змішаної (на прикладі історії держави та права Російської імперії, РСФСР, СРСР та України). Відзначається, що казначейська система касового виконання бюджету (яка впроваджена в Україні) – це зведення всіх коштів державного бюджету на рахунках, які відкриваються в установах уповноважених банків на ім'я органів Державного казначейства (ці рахунки діють в єдиному режимі, створюючи загальнодержавну систему єдиного казначейського рахунку). Підкреслюється, що відповідні єдині казначейські рахунки існують також у Австралії, Бразилії, Великій Британії, США, Франції та Японії.

Автором обґрунтовується роль прогресивного у бюджетному законодавстві України процесу складання та виконання розпису Державного бюджету України.

У цьому ж підрозділі зазначається, що третьою стадією бюджетного процесу визнається стадія виконання бюджету. Відповідна стадія бюджетного процесу складається з шести етапів виконання Державного бюджету України за видатками. Окремо автор розглядає четвертий етап – отримання товарів, робіт та послуг за бюджетні кошти. На підставі аналізу статей 1 та 655 Цивільного кодексу України дисертант вважає, що цей етап має регулюватись виключно зазначеним кодексом, тому що це майнові відносини, які мають грошовий характер.

З метою вивчення ситуації, яка склалася з фінансуванням видатків на утримання органів державного управління, автором проаналізовано відповідні щорічні статистичні матеріали Рахункової палати України та розглянуто опис економічних закономірностей щодо загальних державних видатків у чотирнадцяти промислово розвинутих країнах світу, починаючи з 1870 по 1996 рік. Перевірки, проведені Рахунковою палатою України, свідчать, що використання коштів Державного бюджету України на утримання центральних органів виконавчої влади в процесі

проведення адміністративної реформи та на реалізацію адміністративної реформи в Україні у Державному бюджеті України окремим рядком не виділяються взагалі.

Закінчується другий розділ дисертації короткими висновками, які викладені в окремих підрозділах.

**Розділ 3 “Порядок фінансування видатків центральних органів виконавчої влади і контроль за ними”** містить три підрозділи. У першому підрозділі *“Повноваження Державного казначейства України по касовому виконанню державного бюджету за видатками на центральні органи виконавчої влади”* висвітлені основні завдання, повноваження та структура Державного казначейства України, а також проаналізовано порядок касового виконання цим органом державного бюджету за видатками на центральні органи виконавчої влади.

Автор дійшов висновку, що необхідно провести новий розподіл функцій між Міністерством фінансів України та Державним казначейством України залежно від їх підпорядкованості та рівня завдань, що на них покладаються, виходячи із схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади України (згідно з розділом 4 Додатка до Указу Президента України “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади”, що через міністра фінансів України спрямовується і координується діяльність: Головного контрольно-ревізійного управління України та Державного казначейства України).

Дисертант вважає обґрунтованою позицію вчених в частині того, що Державному казначейству доцільно взяти на себе функції поточного аналізу виконання державного бюджету та розробку пропозицій щодо вдосконалення бюджетного процесу, але тільки в частині виконання Державного бюджету України.

Порівняльна характеристика структури та повноважень державних установ зарубіжних країн (Австралія, Бразилія, Іспанія, США, Франція, Японія), на які покладені казначейські функції, свідчить, що основним призначенням казначейства у різних країнах світу є сприяння раціональному управлінню державними ресурсами державного бюджету.

У другому підрозділі *“Порядок фінансування видатків на утримання центральних органів виконавчої влади у зарубіжних країнах”* досліджується: структура бюджетного законодавства та повноваження виконавчої влади щодо виконання бюджету в різних країнах світу.

Аналізуючи схему бюджетного законодавства в деяких країнах (Австралія, Велика Британія, США та Франція), дисертант дійшов загального висновку, що в цих державах вона має таку ієрархію: а) конституція; б) закон про управління бюджетно-фінансовою діяльністю (тобто закон, що стосується загальних принципів державного фінансового планування, який іноді називають органічним законом про бюджет); в) закони про річний бюджет (про асигнування); г) закони про спеціальні асигнування, фінансові приписи та інструкції.

У третьому підрозділі *“Порядок здійснення фінансового контролю за використанням коштів державного бюджету в центральних органах виконавчої влади в Україні та за кордоном”* досліджується: по-перше, поняття, класифікація видів та методи фінансового контролю, по-друге, система та компетенція органів державної влади України та зарубіжних країн, які здійснюють відповідний контроль за використанням видатків на утримання зазначених органів.

На основі вивчення різних класифікацій видів фінансового контролю вчених фінансистів автором запропоновано вважати однією з ключових класифікацію видів фінансового контролю залежно від органів державної влади України, які його здійснюють. У зв'язку з цим виділяється фінансовий контроль: а) представницьких органів влади (Комітет Верховної Ради України з питань бюджету, Рахункова палата України); б) Президента України; в) виконавчих органів влади загальної компетенції (Кабінет Міністрів України); г) виконавчих органів влади спеціальної компетенції (Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, Головне контрольно-ревізійне управління України, Державна податкова адміністрація України та інші).

Дисертантом підтримується точка зору, що у фінансовій діяльності в Україні беруть участь усі державні органи законодавчої та виконавчої влади, такі як Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України, що забезпечують загальне керівництво та управління видатками державного бюджету країни.

Обґрунтовується положення про те, що організація оперативного управління фінансами здійснюється і через спеціалізовані державні органи, систему яких очолює Міністерство фінансів України. Окремо проведена характеристика (у порівнянні з зарубіжними країнами) завдань, повноважень та структури: а) підрозділів Міністерства фінансів, а саме: Державного казначейства України та Головного контрольно-ревізійного управління України; б) органу спеціальної компетенції, який здійснює фінансовий контроль – Державної податкової адміністрації України; в) особливого органу фінансового контролю – Рахункової палати України.

Закінчується третій розділ дисертації стислими висновками, які висвітлені в окремих підрозділах.

У **висновках** дисертаційного дослідження викладені одержані автором найбільш важливі наукові і практичні результати, сформульовані конкретні пропозиції та рекомендації з урахуванням набутого досвіду України та зарубіжних країн щодо вдосконалення правових засад фінансування видатків на утримання центральних органів виконавчої влади в контексті розв'язання поставленої проблеми.

1.3 метою ефективного реформування центральних органів виконавчої влади в Україні внесена пропозиція законодавчо закріпити у відповідному проекті закону таких понять, як: “центральний орган виконавчої влади”, “міністерство”, “державний комітет”, “центральний орган

виконавчої влади зі спеціальним статусом”, а також забезпечити провідне місце міністерств серед цих органів.

2. Внесена пропозиція удосконалити зміст поняття “видатки бюджету” та визначити принципи бюджетних видатків у Бюджетному кодексі України, а також, враховуючи структуру бюджетної системи України, визначити поняття “фінансування видатків державного бюджету та місцевих бюджетів”.

3. Фінансування витрат на функціонування центральних органів виконавчої влади має провадитись виключно з Державного бюджету України. У свою чергу, асигнування мають виділятися згідно із складеними та затвердженими штатними розписами та кошторисами витрат на утримання відповідних органів виконавчої влади.

4. Позитивність переходу до казначейської системи виконання бюджетів, зумовлена, по-перше, нестійкою діяльністю більшості комерційних банків України, в тому числі уповноважених органами державної влади брати участь у виконанні Державного бюджету України [а саме банки, які включаються (як свідчить практика, залежно від партійної належності засновників та учасників цих банків) до переліку щодо готівкового обслуговування бюджетних коштів], по-друге, неспроможністю механізму банківського виконання забезпечити прозорість Державного бюджету України та ефективність контролю за правомірним використанням видатків на державне управління.

5. Стадія виконання бюджету не може складатись ще з шести стадій виконання Державного бюджету України за видатками, як це встановлено у частині першій статті 51 Бюджетного кодексу України. У зв'язку з цим дисертант вважає, що логічніше їх визнавати етапами діяльності на третій стадії бюджетного процесу.

6. Як свідчить досвід зарубіжних країн (Австралії, Бразилії, Великої Британії, Іспанії, США, Франції та Японії), доцільно створити державну фінансову інформаційну систему при Державному казначействі України, яка оперативне у реальному режимі часу надаватиме органам державного управління: щоденну достовірну інформацію про стан та використання державних фінансів, а також усі види офіційних облікових даних та статистичної звітності.

Автор дійшов висновку, що державна фінансова інформаційна система дасть змогу проводити оброблення всіх державних бюджетних та позабюджетних операцій у законодавчих, центральних органах виконавчої влади, судових органах та в інших відомствах. Створення подібної системи в країні сприятиме ефективному управлінню видатками на утримання центральних органів виконавчої влади із Державного бюджету України.

**Основні положення дисертаційного дослідження викладені**



**у таких публікаціях автора:**

1. Цветков А.М. Місце і роль центральних органів виконавчої влади в системі органів виконавчої влади України // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – Вип. 18. – С. 167–172.
2. Цветков А.М. Адміністративна реформа в Україні як важливий фактор підвищення ефективності державного управління // Науковий вісник Чернівецького університету: Зб. наук. праць. Серія “Правознавство”. – Чернівці: Рута, 2002. – Вип. 154. – С. 83–86.
3. Цветков А.М. Порядок фінансування видатків, затверджених у Державному бюджеті України на утримання центральних органів виконавчої влади // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – Вип. 19. – С. 396–403.
4. Цветков А.М. Введення посади Державного секретаря в Україні як реальний крок вперед адміністративної реформи // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – Хмельницький: Вид-во Нац. ун-ту “Львівська політехніка”, 2003. – Вип. 1 (5). – С. 100–104.
5. Цветков А.М. Визначення поняття “видатки бюджету” в теорії фінансового права та законодавстві України // Молодь в юридичній науці: Зб. тез доп. Перших Всеукр. осінніх юрид. читань студентів та аспірантів у Хмельницькому ін-ті регіонального управління та права. – Хмельницький, 2002. – С. 223–227.

**АНОТАЦІЯ**

**Цветков А.М. Порядок фінансування видатків на утримання центральних органів виконавчої влади України. – Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Харків, 2003.

У дисертації здійснено комплексне дослідження теоретичних та практичних аспектів порядку фінансування видатків на утримання центральних органів виконавчої влади.

Особливу увагу автор приділяє дослідженню теоретичних здобутків вчених різних історичних періодів, які стосуються співвідношення і тлумачення понять “державні видатки” та “видатки бюджету”. Автор вважає за доцільне удосконалити зміст поняття “видатки бюджету” та визначити принципи бюджетних видатків у Бюджетному кодексі України, а також, враховуючи структуру бюджетної системи України визначити поняття “фінансування видатків державного бюджету та місцевих бюджетів”.

У роботі розкривається зміст поняття та порядку кошторисно-бюджетного фінансування, детально проаналізовано казначейську систему касового виконання державного бюджету та

статистичні матеріали щодо фінансування видатків на утримання органів державного управління. Досліджено теоретичні і практичні проблеми, пов'язані з порядком здійснення фінансового контролю за використанням коштів державного бюджету в центральних органах виконавчої влади.

Автор обґрунтовує висновок про те, що необхідно створити державну фінансову інформаційну систему при Державному казначействі України, що підтверджується досвідом багатьох зарубіжних країн (Австралії, Бразилії, Великої Британії, Іспанії, США, Франції та Японії).

Сформульовано концептуальні положення щодо прийняття нових законодавчих актів, які визначають адміністративно-правовий статус центральних органів виконавчої влади в системі органів виконавчої влади; внесено пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правових актів, які регулюють порядок касового виконання державного бюджету за видатками на зазначені органи.

**Ключові слова:** центральний орган виконавчої влади, видатки бюджету, кошторисно-бюджетне фінансування, казначейська система касового виконання державного бюджету, фінансовий контроль.

## АННОТАЦІЯ

**Цветков А.М. Порядок финансирования расходов на содержание центральных органов исполнительной власти Украины. – Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления, административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого, Харьков, 2003.

В диссертации осуществлено комплексное исследование теоретических и практических аспектов порядка финансирования расходов на содержание центральных органов исполнительной власти в Украине и за рубежом.

Особое внимание автор уделяет исследованию теоретических достижений ученых различных исторических периодов, которые касаются соотношения и толкования понятий “государственные расходы” и “расходы бюджета”. Автор считает целесообразным усовершенствовать содержание понятия “расходы бюджета” и определить принципы бюджетных расходов в Бюджетном кодексе Украины. Кроме того, автором предлагается собственное определение понятия “финансирование расходов государственного бюджета и местных бюджетов”, учитывая структуру бюджетной системы Украины.

В работе раскрывается содержание понятия и порядка сметно-бюджетного финансирования, детально проанализировано казначейскую систему кассового исполнения государственного бюджета и статистические материалы относительно финансирования расходов на содержание органов государственного управления.

В процессе исследования доказано, что финансирование расходов на функционирование центральных органов исполнительной власти следует проводить исключительно из Государственного бюджета Украины. Ассигнования должны выделяться согласно составленным и утвержденным штатным расписаниям и сметам расходов на содержание соответствующих органов исполнительной власти.

Исследованы теоретические и практические проблемы, которые связаны с порядком осуществления финансового контроля за использованием денежных средств государственного бюджета в центральных органах исполнительной власти.

Автор обосновывает вывод о том, что необходимо создать государственную финансовую информационную систему при Государственном казначействе Украины, что подтверждается опытом многих зарубежных стран (Австралии, Бразилии, Великобритании, Испании, США, Франции и Японии).

Сформулированы концептуальные положения относительно принятия новых законодательных актов, которые определяют статус центральных органов исполнительной власти в системе органов исполнительной власти; обоснованы предложения по совершенствованию нормативно-правовых актов, которые регулируют порядок кассового исполнения государственного бюджета расходов на указанные органы.

**Ключевые слова:** центральный орган исполнительной власти, расходы бюджета, сметно-бюджетное финансирование, казначейская система кассового исполнения государственного бюджета, финансовый контроль.

## SUMMARY

**Tsvetkov A.M. The order of living expenses financing for the central bodies of the executive power of Ukraine. – Manuscript.**

The thesis for obtaining a scientific degree of the Candidate of Sciences (Law) in speciality 12.00.07 - the Theory of Administration; Administrative Law and Process; Financial Law; Informational Law. – National Law Academy of Ukraine named after Yaroslav Mydriy, Kharkiv, 2003.

This thesis is devoted to the comprehensive research of theoretical and practical aspects of the order of living expenses financing for the central bodies of the executive power.

A special author's attention is given to the research of the theoretical achievements of scientists from the different historical periods that deal with the relation and explanation of the "state expenses" and "budget expenses" terms. The author considers it to be worthwhile to improve the content of "budget expenses" term and to determine principles of budget expenses in the Budget Code of Ukraine and also, taking into account the structure of budget system in Ukraine to determine "financing of state budget and local budget expenses" term.

The concept content and the budgetary financing order is considered in the thesis. The treasury system of state budget money transfer and statistics documentation of living expenses financing for the public management bodies is analyzed in detail. The theoretical and practical problems connected with the order of expenses financing for the central bodies of the executive power and financial control after these expenses in Ukraine and abroad are researched.

The author grounds his conclusion on the necessity to found a state financial information system at the State Treasury of Ukraine what is confirmed by the experience of many foreign countries (Australia, Brazil, Great Britain, Spain, USA, France and Japan).

The author formulates the conceptual approaches as to adoption of the new legal acts, which regulate administrative and legal status of the central bodies of the executive power in the system of the executive power bodies. The suggestions for the improvement of normative-legal acts, which regulate the order of money transfer for state budget expenses execution, for mentioned above bodies are grounded.

**Key words:** central body of the executive power, budget expenses, budgetary financing, treasury system of state budget money transfer, financial control.

Відповідальний за випуск канд. юрид. наук Г.В. Бех

---

Підписано до друку 12.12.2003 р. Формат 60х90/16.

Умовн. друк. арк. 0,7. Обл.-вид. арк. 0,9.

Тираж 100 прим. Зам. № 292.

---

Видавництво “Науковий світ”®

Свідоцтво ДК № 249 від 16.11.2000 р.

03150, м. Київ, вул. Горького, 51, оф. 1211.

227-01-89, 419-38-44