

УДК 347.73(477)

О.П. ЛИТВИН, Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

ПРАВОВИЙ ЗМІСТ СПЕЦІАЛЬНИХ ПРИНЦИПІВ ЗДІЙСНЕННЯ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ

Ключові слова: місцеві фінанси, управління, принципи

Управління місцевими фінансами в Україні здійснюється певними суб'єктами, по відношенню до конкретних об'єктів та основі відповідних принципів. Принципи здійснення управління місцевими фінансами в Україні можна поділити на загальні та спеціальні, відповідно до критерію поділу принципів державного управління взагалі (законність, публічність тощо). Зважаючи на достатнє наукове висвітлення першої групи принципів, нами визначено за доцільне розглянути лише спеціальні принципи, які впливають зі ст.140 Конституції України, ст.7 БК України, ст.9 Європейської Хартії про місцеве самоврядування та з норма Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Досліджуючи дане питання ми спиралися на наукові праці таких вітчизняних фахівців у галузі фінансового права, як: Я.В. Билінін, Н.В. Воротіна, Л.К. Воронова, Н.Л. Губерська, О.Б. Заверуха, Н.К. Ісаєва, С.Т. Кадькаленко, А.А. Коваленко, М.П. Кучерявенко, О.О. Майданник, О.А. Музика-Стефанчук, А.А. Нечай, Л.О. Нікітіна, О.П. Орлюк, П.С. Пацурківський, Н.Ю. Пришва, В.В. Руденко, Л.А. Савченко, Н.В. Сидорова, Р.А. Усенко, Л.К. Царьова. Розглянуті також наукові праці російських вчених, зокрема: О.М. Горбунової, О.Ю. Грачової, А.А. Жданова, С.В. Запольського, М.В. Карасьової, А. Кебі, Т.В. Конюхової, Ю.О. Крохіної, І.Г. Кутафіної, М.І. Пискотіна, Ю.А. Ровінського, Г.А. Тосуняна, Н.І. Хімічевої, О.І. Худякова, С.Д. Ципкіна, В.А. Шавріна. Проте

цілком очевидно, що фінансово-правовий аспект принципів здійснення управління місцевими фінансами залишається не достатньо добре досліджений, що зумовлює актуальність обраної теми.

Мета статті полягає у тому, щоб з фінансово-правового погляду висвітлити групу спеціальних принципів, на які спирається управління фінансами в нашій державі. Наукова новизна роботи міститься в визначенні кола засад, на яких має ґрунтуватися, та яким має відповідати весь процес здійснення управління місцевими фінансами із урахуванням світового надбання у цій сфері.

Взагалі, принципи управління – це межі, призми управлінської парадигми, важливий компонент філософії управління. До основоположних принципів слід віднести «публічність» [1, с.2], до якого Г.В. Атаманчук включає широкий доступ громадян до участі в питаннях управління шляхом обрання відповідних органів та громадського контролю за їх функціонуванням, відкритості функціонування згаданих органів, а також судовий контроль за дотриманням в управлінських процесах закріплених конституційно інтересів суспільства, прав і свобод громадян [2, с.275]. Такий підхід до розуміння публічності спонукав С.М. Клімову до викладення розвинутих в Україні складових принципу публічності, на якому ґрунтується управління суспільними фінансами, а саме: 1) механізми доступності управління фінансами до громадськості; 2) відкритість або прозорість функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 2) контроль з боку суспільства за формуванням, використанням і розподілом централізованих і децентралізованих грошових фондів; 3) судовий контроль за формуванням, розподілом і використанням державних і місцевих фінансів [1, с.2-3].

Також до основних принципів управління місцевими фінансами відносять такі [3, с.8]:

- самостійність;
- державна фінансова підтримка;
- економічність і раціональність;

– відкритість, гласність і прозорість.

Розглянемо детальніше ці принципи.

1. Принцип самостійності. Як відомо, в Україні визначається і гарантується місцеве самоврядування (ст.140 Конституції України, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»). Органи місцевого самоврядування вправі самостійно приймати рішення стосовно вирішення питань місцевого значення, зокрема, і питань у фінансовій сфері. Важливо, що ці органи є фінансово самостійними і незалежними (у певних межах), що вони мають право на власний бюджет, на місцеві податки і збори тощо, що закріплюється, зокрема, у ст.143 Конституції України, у БК України. Ці положення відповідають і ст.9 «Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування» Європейської Хартії про місцеве самоврядування від 15.10.1985 р., відповідно до якої органи місцевого самоврядування мають право у межах національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Під адекватними фінансовими ресурсами О.А. Музика-Стефанчук пропонує розуміти такі ресурси, які є достатніми для реалізації завдань і функцій відповідного органу місцевого самоврядування, для задоволення місцевих потреб. Певний (можливо, мінімальний) розмір адекватних фінансових ресурсів має гарантуватися законом, наприклад, шляхом встановлення закріплених доходів місцевих бюджетів, які до них надходять за нормативами, що встановлюються на певний строк. Тобто – це надходження, які повністю або частково закріплюються за певним бюджетом безстроково чи на довгостроковій основі [4, с.33].

Також у Хартії зазначається, що обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом. Частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону. Фінансові системи, які складають підгру-

нта ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань.

Наголошується також на тому, що захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Зазначені процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах їхньої власної компетенції. Органи місцевого самоврядування інформуються відповідним чином про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів. У міру можливості дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції. Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

Отже, зважаючи на положення Хартії та на їх імплементацію у вітчизняне законодавство, нині можна вести мову про фінансову автономію. Фінансова автономія – це база самоврядування територіальних колективів, самостійності всіх рівнів місцевої влади; це самоврядування у сфері фінансів [5, с.19]. Професор В.І. Кравченко пише, що фінансова автономія місцевих органів влади – це фінансова незалежність цих органів при виконанні покладених на них функцій. Фінансова незалежність у сукупності із організаційною та адміністративною незалежністю є передумовою ефективного розв'язання місцевими органами влади покладених на них завдань [6, с.90].

2. Принцип державної фінансової підтримки (закріплений і в Хартії, і в Конституції України, а також у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні»).

3. Принцип економічності і раціональності. Йдеться, перш за все, про формування та використання коштів місцевих фондів. Так, кошти мають використовуватися економічно, у міру, відповідно до запланованих показників. Раціональність можна трактувати як доцільність видатків, як потреба у їх фінансуванні.

4. Принцип відкритості, гласності і прозорості. Зазначений принцип слід розглядати крізь призму принципів бюджетної системи, бюджетного устрою та бюджетного процесу (ці принципи містяться у ст.7 БК України). На перший погляд всі ці слова наділені ознакою синонімічності, але це не зовсім так і не зовсім всі слова.

Принцип гласності означає, що процес управління місцевими фінансами є відкритим, гласним. Наприклад, депутати місцевих рад гласно розглядають проекти бюджетів, затверджують рішення про місцеві бюджети, положення інших фінансових планів і програм. Прозорість означає, що весь цей процес висвітлюється в засобах масової інформації. Одним із виключень цього принципу можна назвати таємні видатки.

Враховуючи принципи модернізації системи управління державними фінансами, викладеними у Стратегії модернізації системи управління державними фінансами, можна сформулювати принципи модернізації системи управління безпосередньо місцевими фінансами. Отже, до таких принципів належать:

1) системність і послідовність політики та дій у сфері місцевих фінансів, що потребує високого рівня організації роботи державних і місцевих інституцій, повноти, точності і надійності інформації про стан та розвиток цих фінансів. На сьогодні діють Науково-дослідний інститут фінансового права при Академії правових наук України та Національному університеті державної податкової служби, а також Науково-дослідний фінан-

совий інститут при Міністерстві фінансів України. Проте, на жаль, розробки і таких потужних наукових установ часто залишаються поза уваги тих, хто створює нормативно-правову базу для регулювання тих чи інших фінансових відносин;

2) ефективність управлінських рішень, у тому числі щодо використання бюджетних коштів, які повинні бути спрямовані на досягнення стратегічних цілей та базуватися на результатах аналізу поточної ситуації, попередньому досвіді та оцінці майбутнього впливу. У контексті цього необхідно зважати та середньострокове та довгострокове бюджетне планування;

3) відкритість і прозорість, що передбачає доступність для суспільства і засобів масової інформації процедур розгляду та ухвалення рішень щодо використання державних фінансів, обов'язкове оприлюднення виявлених у процесі контролю фактів їх незаконного, нецільового та неефективного використання, підвітність та відповідальність суб'єктів сектору державного управління за прийняття та невиконання управлінських рішень. Цей принцип також закріплений у ст.7 БК України.

Отже, для того, щоб весь процес управління публічними фінансами в нашій державі відповідав правовому статусу України, необхідно на практиці всіляко дотримуватися нормативно-правових приписів, а також принципів здійснення управління, зокрема, місцевими фінансами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Клімова С. М. Публічність управління фінансами держави як фактор розвитку демократичної соціальної держави / С. М. Клімова // Державне будівництво. – 2007. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-2/doc/4/01.pdf>.

2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.

3. Сазонець І. Л. Управління місцевими

фінансами : навч. посіб. / І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 264 с.

4. Музика-Стефанчук О. А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах: навчальний посібник / О. А. Музика-Стефанчук. – К. : Правова ед-

ність, 2009. – 224 с.

5. Петленко Ю. В. Місцеві фінанси : опорний конспект лекцій / Ю. В. Петленко, О. Д. Рожко. – К. : Кондор, 2003. – 282 с.

6. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навчальний посібник / В. І. Кравченко. – К. : Товариство «Знання»; КОО, 1999. – 487 с.

Литвин О. П. Правовий зміст спеціальних принципів здійснення управління місцевими фінансами в Україні / О. П. Литвин // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 586–589 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11lopfvu.pdf>

Стосовно правового змісту спеціальних принципів здійснення управління місцевими фінансами в Україні розглядаються та аналізуються різні доктринальні та законодавчі проблеми, пов'язані із вказаними принципами.

Литвин Е.П. Правовое содержание специальных принципов осуществления управления местными финансами в Украине

В отношении правового содержания специальных принципов осуществления управления местными финансами в Украине рассматриваются и анализируются различные доктринальные и законодательные проблемы, связанные с указанными принципами.

Lytvyn O. P. Legal Status of Special Principles of Management of Local Finance in Ukraine

Concerning the legal content of specific principles of management by the local finance in Ukraine is considered and analyzed various doctrinal and legal problems associated with these principles.

Форум права ФП