



О. П. Литвин
викладач кафедри трудового,
земельного та екологічного права
Дніпропетровського національного університету
імені Олеся Гончара

УДК347.73:35.078.3:336.148

УПРАВЛІННЯ ТА КОНТРОЛЬ У ГАЛУЗІ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ: ІСТОРИКО—ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті розглядаються питання управління та контролю у сфері місцевих фінансів. Увага присвячується історичним та правовим аспектам. Аналізуються окремі проблеми контролю та управління.

В статье рассматриваются вопросы управления и контроля в области местных финансов. Внимание уделяется историческим и правовым аспектам. Анализируются отдельные проблемы контроля и управления.

In the article the questions of management and control in the area of local finances are examined. Attention is spared to the historical and legal aspects. The separate problems of control and management are analysed.

Сучасне суспільство потребує фінансового забезпечення свого існування. Таке забезпечення здійснюється на державному та місцевому рівнях, тобто йдеться про публічні фінанси — державні та місцеві. Про доцільність розмежування державних і місцевих фінансів писав відомий вчений Адам Сміт у своїй праці “Дослідження про природу та причини багатства народів” ще у 1776 р. До цього, починаючи зі стародавніх часів, вважалося, що все державне майно є джерелом державного доходу (так було, наприклад, у Стародавньому Римі та Греції), при цьому не виділялося окремо майно громад. У середні віки державне майно співпадало з майном королів і охоплювало: в широкому розумінні — державну власність (будівлі, будинки, ліси, кораблі тощо), у вузькому значенні — майно, яке приносило прибуток. У Стародавній Русі все те, що належало приватним особам, вважалося власністю князя, а майно князя співпадало з майном держави [1], тобто — з власністю царя. Таким чином, як пише О. А. Музика, у ті часи не могло бути й мови про існування місцевих фінансів, існували лише державні фінанси, якими охоплювалися і місцеві фінанси [2]. Пізніше ситуація почала змінюватися. Власне цьому (огляду таких змін) і присвячена наша стаття.

Зазначимо, що окремим питанням контролю та управління місцевими фінансами присвячено праці юристів та економістів, зокрема, О. Б. Заверухи, О. А. Музики—Стефанчук, О. П. Орлюк, Л. А. Савченко, В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, В. К. Колпакова, Д. М. Лук'янца, О. Д. Василюка, О. П. Кириленко, В. І. Кравченка, О. О. Сунцової.

Мета нашої статті полягає в огляді питання управління та контролю у галузі місцевих фінансів в історичному та правовому аспектах. Це робиться задля того, аби краще розуміти сучасний стан проблеми, оскільки коріння будь—якого питання слід шукати в його історії.

Отже, перші згадки про фінансовий контроль на території сучасної України датуються ще у X ст., коли платежі князям, данина татарським ханам тощо здійснювалися спочатку в натуральній формі, а згодом — у грошовій, а це вже підпадало під контроль влади [3].

Потім були “Руська Правда” Ярослава Мудрого, Устава Володимира Мономаха та інші акти великоруських князів. Проте на той час управління фінансами як таке було відсутнє: гроші збирали і віддали, а князь (чи інша особа) вже визначав їхнє спрямування. Тоді ж і публічні фінанси обмежувалися фінансами князя (царя). Із виникненням на політичній мапі світу російської Імперії ситуація кардинально змінилася.

У Російській Імперії XIX — початку XX ст. місцевим органом державного контролю (до 1836 р. — Головне управління ревізії державних рахунків) були контрольні палати, які склалися з керуючого, старших і молодших ревізорів та їх помічників. Контрольні

© Литвин О.П., 2009.



палати за оборотами (їдеться, очевидно, про обіг готівки. — О. Л.) тієї губернії, в якій вони знаходилися, підпорядковувалися Раді державного контролю [1, с. 12].

Як писав свого часу В. А. Лебедев, при всій детальності правил ведення рахунків не можна, звичайно, очікувати, що всі рахунки в державі вірні. У зв'язку із цим необхідно є їхня перевірка, і при цьому самостійна, тобто такою установою, яка б перевіряла всі рахунки незалежно від Міністерства фінансів. Дія контролю може бути у двох видах: 1) нагляд за правильністю підсумків використаних коштів і 2) перевірка правильності самого призначення цих сум. Дія контролю має стосуватися осіб, які асигнують видання коштів і осіб, які їх використовують (здійснюють) [4]. Нині нагляд і перевірка розглядаються більшістю вчених як самостійні методи фінансового контролю.

Органами державного контролю у провінціях з 1866 р. стали створені спеціально контрольні палати, які знаходилися у прямому підпорядкуванні до центральної контрольної установи. Це були особливі установи відомства Державного контролю, які не підпорядковувалися губернському керівництву. Вони займалися наглядом за правильністю руху капіталів, визначалися, на скільки вигідними чи не вигідними є різні господарські операції тощо. Із створенням контрольних палат центр ваги ревізій перейшов на провінцію [4, с. 168].

Першим органом державного контролю Росії стала Велика Казна, яка діяла з кінця XV ст. Централізація державного управління обумовила необхідність впорядкування державного фінансового контролю і підпорядкувати її інтересам самодержавної влади. Саме з цією метою 10 березня 1656 р. Указом царя Олексія Михайловича Романова засновано Наказ Рахунку Великої Казни (Рахунковий Наказ) — це був своєрідний прообраз сучасної Рахункової палати. Фінансовий контроль на місцях у той час не був організаційно оформлений (звичайно, і правової регламентації також не було). Ревізії на місцях відбувалися таким чином: начальники спеціальних фінансових органів (казальних, митних тощо) після закінчення строків їхньої служби надавали книги для рахунку головному місцевому начальнику — воеводі або виборним земським органам влади. У першому випадку воеводи оброховували всі збори за рік, визначали більше чи менше у порівнянні з минулим роком отримано доходів; за результатами цього складали “рахунковий список”, який для остаточної звірки направляли до Рахункового Приказу. У другому випадку (коли констатувалося зменшення доходів) спеціально визначеним з числа обраних осіб разом із земськими старостами доручалося проконтролювати чернові книги збиральників податків і на їхній основі скласти “білі книги”. Ці книги зачитувалися вголос привселюдно і обговорювалися, зокрема, на предмет фінансових приховувань. Після такої особливої “народної” ревізії на місцях фінансові збиральники разом із книгами їхали до Москви для остаточного звіту [5]. Тобто вже тоді важливого значення набуло звітування. Але при всьому цьому у той час як такого управління державними і місцевими фінансами не було. Цим питанням займалися окремі особи, які інколи не мали достатньої кваліфікації. Управляти фінансами було і є престижною роботою, але ефективним управління можливе за умови налагодженої системи, а не просто діяльності декількох осіб.

Під час правління Катерини II (1763-1796) відбулася суттєва реформа місцевого управління. Країну було поділено на 50 губерній, які поділялися на уїзди. Очолювали губернії губернатори, які підпорядковувалися безпосередньо імператриці. Фінансами в губерніях займалися казенні палати на чолі з віце-губернатором, в уїздах створювалися уїзні казначейства. Казенні палати, створені у 1775 р., були органами фінансового управління, які також здійснювали і контроль. Проте поєднання адміністративних (тобто управлінських) і контрольних функцій в одному органі тривало не довго і вже рік потому при казенних палатах заснуються експедиції [5, с. 37]. Реформування місцевого управління Катериною II дало б більше користі, якщо паралельно реформувалося і центральне управління фінансами, адже за часів Петра I саме на центр покладався тягар всього управління в державі. Колегії почали пізніше виконувати функції загального нагляду і потім взагалі їх ліквідували, так само як і Ревізійну Колегію, функції якої передавалися спеціальній експедиції під управлінням Генерального казначея.

За часів правління Павла I (1796-1801) управління державними і місцевими фінансами реально суттєвих змін не зазнало.

Реформування управління місцевими фінансами (як і сам розвиток місцевих фінансів) припало саме та XIX ст. чимало зусиль для цього доклали фінансисти М. М. Сперанський та В. А. Татаринов. Так, М. М. Сперанський склав план фінансів на



1810 р. і з його реформами у фінансовій системі державний фінансовий контроль по суті став здійснюватися із дотриманням принципу незалежності. В. А. Татаринов у 1858 р. розробив та подав царю Олександрю II (цей самодержавець увійшов в історію як видатний реформатор; за часу його правління (1855—1881 рр.) скасовано кріпацтво, реформовано фінансово—контрольну та судову системи, місцеве самоврядування та управління тощо) проект організації бюджетної, касової та контрольної справи в Росії. Цей проект ґрунтувався на ідеях, перш за все, М. М. Сперанського стосовно незалежного фінансового контролю. У ті часи зазнав змін і фінансовий контроль, що здійснювався на місцях. Так, з 1 січня 1965 р. у 12 губерніях були створені місцеві контрольні установи (палати), а з прийняттям закону про контрольні палати (1 січня 1866 р.) ці установи відкрилися у всіх областях та губерніях Російської Імперії. Створені місцеві контрольні палати не належали до губернських установ. Вони підпорядковувалися Державному контролеру, були йому підвітні. Місьцеве казначейство не могло давати контрольним палатам ніяких безпосередніх розпоряджень. Тобто принцип незалежності і самостійності було закладено в основу всієї вертикалі контролю—ревізійних установ. Варто відмітити, що за свідченням В. О. Татаринова місцеві контрольні палати та їх керівники користувалися в регіонах великою повагою; завдяки їх чесному та принциповому служінню інтересам справи численні фінансові порушення, які раніше вважалися звичайним явищем, або взагалі припинилися, або стали рідким виключенням [5, с. 48—49].

Найважливіше, що вже у XIX ст. стало зрозумілим, що метою фінансового контролю у сфері управління фінансами є не стільки переслідування фінансових правопорушень, скільки їх попередження. Звичайно, краще попередити правопорушення, ніж боротися з його наслідками.

Далі були реформи та контрреформи періоду Олександра III (1881—1894 рр.), Миколи II (1894—1917 рр.), Д. М. Сальського, М. Х. Рейтерна, С. Ю. Вітте.

Досить проблематично стверджувати, що у XIX ст. відбулися суттєві зміни у правовому регулюванні управління у сфері місцевих органів тогочасної України оскільки то був період взагалі реального становлення системи місцевих фінансів (особливо під впливом земської реформи). Перш, ніж щось реформувати, потрібно ще щось створити.

Система контролю реформувалася, а система місцевих фінансів стрімко розвивалася. Початок XX ст. для Росії та України не став періодом продовження реформаційних процесів у правовому регулюванні контролю у сфері управління місцевими фінансами. Російсько—Японська війна та революція у 1905—1907 рр., фінансові зловживання, бюрократія, революція 1917 р. значно гальмували (якщо не зводили практично нанівець) реформаційні зрушення у галузі місцевих фінансів, розпочаті у XIX ст.

Відповідно до Декрету Ради Народних Комісарів (РНК) від 18 січня 1918 р. “Про центральну контрольну колегію та місцеві обліково—контрольні колегії та комісії” встановлювалася нова система контрольних органів, центральною ланкою якої стала Центральна контрольна колегія, створена ВЦВК. Потім створювалися інші органи державного контролю, які власне, контролювали майже всі управлінські процеси у сфері публічних фінансів.

За часів існування СРСР особлива увага приділялася народному контролю (див., наприклад, Закон “Про органи народного контролю в СРСР” від 9 грудня 1965 р. Місьцеві фінанси зводяться до місцевих бюджетів, які, у свою чергу, знаходилися у жорсткому зв’язку із республіканським та загальносоюзним бюджетом. Говорячи про цей період можна вести мову про контроль у галузі управління бюджетними коштами взагалі, а не місцевими фінансами.

Лібералізаційні процеси, що відбулися в Європі у 80—х початку 90—х рр. XX ст., доволі позитивно відбилися на місцевих фінансах України. Перш за все, виникла реальна потреба у кардинальній зміні бюджетної системи України, з’явилися інші (окрім бюджетів) місцеві фінанси (позабюджетні і валютні фонди, розвиток комунальної форми власності тощо).

Одним із перших законодавчих, актів, який став підґрунтям для формування системи місцевих фінансів незалежної України став Закон від 5 грудня 1990 р. “Про бюджетну систему України”. Проте питання контролю та управління у ньому прямо так і не знайшли свого закріплення. Це ж саме стосується і нової редакції Закону “Про бюджетну систему України” 1995 р., Конституції України 1996 р., Закону від 21 травня 1997 р. “Про місцеве самоврядування в Україні”. Перелічені акти регулювали, а деякі і дотепер регулюють загальні питання формування місцевих бюджетів, частково — питання місцевих податків і зборів. Стосовно інших місцевих фінансів, то про них лише зрідка



зустрічається якась згадка.

У БК України 2001 р. окремим розд. V регулюється “Контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення”. Управління ж залишилося поза межами Кодексу.

Отже, можна констатувати, що на сьогоднішній день в Україні питання управління та контролю у галузі місцевих фінансів на законодавчому рівні урегульовані досить поверхнево і то таке регулювання стосується переважно місцевих бюджетів. Недостатність правового забезпечення того чи іншого питання, у свою чергу, породжує практичні проблеми.

Список використаних джерел

1. Конспект по финансовому праву с указанием доходности по росписи 1905 и 1906 г. — [сост. З. С. по Иловайскому, Янжулу й друг.]. — К. : Иад. В. А. Просяниченко й Т. Г. Мейндера, 1907. — С. 16.
2. Музика О. А. Вітоки становлення місцевих фінансів і бюджетів / О. А. Музика // Актуальні проблеми політики : Збірник наукових праць / Голов. ред. С. В. Ківалов; заст. голов. ред. Л. І. Кормич. — Одеса : Юридична література, 2001. — Вип. 12. — С. 678-679.
3. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю : [Навч. посіб./] / Л. А. Савченко. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — С. 241.
4. Лебедев В. А. Финансовое право : [учебник] / В. А. Лебедев. — М. : “Статут” (в серии “Золотые страницы российского финансового права России”), 2000. — Том 2. — С. 159.
5. Государственный финансовый контроль: [Учебник для вузов] / Степашин С. В., Столяров Н. С., Шохин С. О., Жуков В. А. — СПб. : Питер, 2004. — С. 21.

Надійшла до редакції 20.05.2009
Рекомендована до друку 19.06.2009



