

5. Кравченко В.В. Конституційне право України : [навчальний посібник] / В.В. Кравченко. – вид. 4-те, виправ. та доп. – К. : Атіка, 2006. – 568 с.
6. Бахрах Д.Н. Административное право : [учебник для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М. : Бек, 1996. – 355 с.
7. Загальна декларація прав людини : Документ ООН А/РЕ2/7А від 12.10.1948 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
8. Васецький В.Ю. Доктрина прав людини в романо-германській правовій системі : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права історія політичних і правових учень» / В.Ю. Васецький ; Інститут держави і права імені В.М. Корецького. – К., 2005. – 200 с.
9. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.

УДК 347.73

Литвин О. П.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного і кримінального права

Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

СПЕЦІАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ

SPECIAL PRINCIPLES OF THE LOCAL FINANCE MANAGEMENT IMPLEMENTATION IN UKRAINE

Розглянуто особливості спеціальних принципів здійснення управління місцевими фінансами в Україні. Уперше проаналізовано зміни в бюджетному законодавстві, які стосуються управління бюджетними коштами. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення спеціальних принципів здійснення управління в цьому напрямі.

Ключові слова: *місцеві фінанси, управління, принципи, прозорість, підзвітність, бюджетний кодекс.*

Рассмотрены особенности специальных принципов осуществления управления местными финансами в Украине. Впервые проанализированы изменения в бюджетном законодательстве, касающиеся управления бюджетными средствами. Сформулированы предложения по совершенствованию специальных принципов осуществления управления в этом направлении.

Ключевые слова: *местные финансы, управление, принципы, прозрачность, подотчетность, бюджетный кодекс.*

The features of realization of special principles of local financial management in Ukraine are examined. Changes in a budgetary legislation, which touch management budgetary facilities, are first analysed. Suggestions in relation to perfection of special principles of realization of management in this direction are formulated.

Key words: *local finance, management, principles transparency, accountability, budget code.*

У дослідженні розглянуто принципи управління місцевими фінансами в Україні. Вказані принципи 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, доцільно розглянути лише спеціальні принципи.

В умовах глобалізації економіки наявність ефективної системи управління публічними фінансами має фундаментальне значення для забезпечення стабільності національної бюджетної системи, а також загальної фінансової безпеки та стійкого економічного зростання кожної країни. При цьому вона також займає провідне місце в системі державного управління. Принципи й механізми, що лежать в її основі, є, з одного боку, фактором соціально-економічного розвитку країни, з іншого – ефективним інструментом державного регулювання. На цьому наголошується, зокрема, у Стратегії модернізації системи управління державними фінансами (далі – Стратегія), схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 888-р.

Метою Стратегії є визначення стратегічних принципів і напрямів розвитку цієї системи та підвищення ефективності її функціонування шляхом удосконалення нормативно-правового забезпечення та створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління державними фінансами.

Розглянемо систему принципів здійснення управління місцевими фінансами, до якої належать такі: самостійність, державна фінансова підтримка, економічність і раціональність, відкритість, гласність і прозорість, ефективність і відповідальність в управлінні публічними фінансами.

Принципи управління – це межі, призми управлінської парадигми, важливий компонент філософії управління. До основоположних принципів варто віднести принцип публічності [1, с. 2], до якого Г.В. Атаманчук включає широкий доступ громадян до участі в питаннях управління шляхом обрання відповідних органів і 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 виділення розвинутих в Україні складових принципу публічності, на якому ґрунтується управління суспільними фінансами, а саме: 1) механізми доступності управління фінансами громадськості; 2) відкритість або прозорість функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування; 2) контроль із боку суспільства за форму-

ванням, 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.

Що стосується принципу самостійності, то тут необхідно зазначити, що в Україні визначається й гарантується місцеве самоврядування (ст. 140 Конституції України). Органи місцевого самоврядування вправі самостійно приймати рішення стосовно вирішення питань місцевого значення, зокрема питань у фінансовій сфері. Важливо, що ці органи є фінансово самостійними й незалежними (у певних межах), що вони мають право на власний бюджет, на місцеві податки та збори тощо, що закріплюється, зокрема, у ст. 143 Конституції України, у Бюджетному кодексі України. Ці положення відповідають і ст. 9 «Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування» Європейської хартії про місцеве самоврядування (далі – Хартія) від 15 жовтня 1985 р., відповідно до якої органи місцевого самоврядування мають право в 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 підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер та повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо та відповідно до реального зростання вартості виконуваних ними завдань.

Наголошується також на тому, що захист більш слабких у фінансовому плані органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів із метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування й 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 під час виконання покладених на них функцій. Фінансова незалежність у сукупності з організаційною й адміністративною незалежністю є передумовою ефективного розв'язання місцевими органами влади покладених на них завдань [6, с. 90].

Принцип державної фінансової підтримки закріплений і в Хартії, і в Конституції України. Якщо говорити про принцип економічності й раціональності, то йдеться насамперед про формування та використання коштів місцевих фондів. Так, кошти мають використовуватися економічно та відповідно до запланованих показників. Раціональність можна трактувати як доцільність видатків, як потребу в їх фінансуванні.

Принцип відкритості, гласності та прозорості треба розглядати крізь призму принципів бюджетної системи, бюджетного устрою та бюджетного процесу. На перший погляд усі ці слова наділені ознакою синонімічності, проте це не зовсім так.

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 винятків цього принципу можна назвати таємні видатки.

Враховуючи принципи модернізації системи управління державними фінансами, викладеними в 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 й надійності інформації про стан і 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 фінансовий інститут при Міністерстві фінансів України. Проте, на жаль, розробки таких потужних наукових установ часто залишаються поза увагою 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 і базуватися на результатах аналізу поточної ситуації, попередньому досвіді та оцінці майбутнього впливу. У контексті цього необхідно зважати на середньострокове та довгострокове бюджетне планування;

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

У практичній діяльності фінансових органів все частіше ставиться питання про ефективність і відповідальність в управлінні публічними фінансами. Запропоновані принципи являють собою синтез кращої міжнародної практики в цій сфері. Принципи поділено на групи відповідно до сфер. Отже, розглянемо їх детальніше та проаналізуємо їх відповідність вітчизняному бюджетному законодавству.

1. Фінансова (податково-бюджетна) прозорість включає такі принципи:

– загальнодоступність інформації про стан і тенденції розвитку публічних фінансів. Наявність доступної, повної, актуальної, своєчасної інформації про стан місцевих фінансів, методології управління ними, їх наближення до міжнародних стандартів є необхідною умовою для забезпечення підзвітності й відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування. Очевидно, що підвищення якості та доступності інформації про стан публічних фінансів підвищить довіру громадськості до фінансової політики взагалі, а також позитивно відобразиться на макроекономічній і фінансовій стабільності адміністративно-територіальних одиниць. Рішення про місцевий бюджет повинно бути оприлюднене не пізніше десяти днів із дня його прийняття. Інформація про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів (окрім бюджетів сіл і селищ) підлягає обов'язковій публікації не пізніше 1 березня року, що настає за роком звіту, зокрема, для Державного бюджету України – у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр»; місцевих бюджетів – у газетах, визначених відповідними радами. Публічне представлення звітів (у розрізі економічної класифікації видатків) про виконання місцевих бюджетів (окрім бюджетів сіл і селищ) здійснюється до 20 березня. Інформація про час і місце публічного представлення звітів публікується разом із звітом про виконання відповідних бюджетів;

– відкритість діяльності органів публічної влади в питанні розробки, розгляду, затвердження, виконання бюджетів. Цей принцип відповідає прин-

ципу публічності та прозорості бюджетної системи. Принцип публічності й прозорості означає те, що Державний бюджет України та місцеві бюджети затверджуються, а рішення щодо звіту про їх виконання приймаються, відповідно, Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та відповідними радами;

- наявність і дотримання формалізованих вимог до ведення бухгалтерського обліку, складання та надання бюджетної звітності;

- розгляд і затвердження законодавчим органом основних показників бюджетної звітності. У цьому випадку йдеться про те, що законодавчий орган визначає показники звітності, проте сам не затверджує звіти. Квартальний і річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до Верховної Ради АРК, відповідної ради Радою міністрів АРК, місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної ради чи міським, селищним, сільським головою (якщо відповідні виконавчі органи не створені) у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірка звіту здійснюється Рахунковою палатою АРК (щодо використання органами виконавчої влади коштів бюджету АРК) чи комісією з питань бюджету відповідної ради, після чого відповідні ради затверджують звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення із цього приводу;

- формування та надання звітності відповідно до загальних принципів, необхідних і достатніх для проведення міждержавного, міжрегіонального й міжвідомчого порівняння. Цей принцип є логічним продовженням попереднього. Додамо, що, наприклад, у бухгалтерській звітності використовуються саме міжнародні стандарти.

2. Стабільність і довгострокова стійкість бюджетів включає такі принципи:

- прогнозування основних бюджетних параметрів (у точу числі боргового навантаження) на середню (до 3 років) і довгострокову (понад 3 років) перспективу в межах єдиної макроекономічної та грошово-кредитної політики. Цей принцип особливо яскраво проявляється під час застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі;

- реалістичність і надійність економічних прогнозів (у тому числі рівня доходів і боргового навантаження) і передумов, закладених в основу бюджетного планування. На підтримку цього принципу можна навести вітчизняний принцип обґрунтованості, який означає те, що бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного й соціального розвитку держави та розрахунках надходжень до бюджету й витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик і правил;

- наявність і дотримання під час бюджетної політики критеріїв (показників) реалістичності та стійкості бюджетів, а також допустимості податкового та боргового навантаження. Цей принцип є продовженням попереднього;

- систематичний аналіз та оцінка ризиків у бюджетно-податковій сфері, у тому числі оцінка середньо– і довгострокових наслідків прийняття но-

вих видаткових зобов'язань або тенденцій, що призводять до додаткових видатків чи скорочення доходів (із виділенням за необхідності доходів, що залежать від зовнішньоекономічної кон'юнктури). Стосовно ризиків у бюджетно-податковій сфері, то маємо, на жаль, констатувати відсутність кваліфікованого систематичного аналізу та оцінки таких ризиків;

– створення та підтримка необхідних фінансових резервів, у тому числі для країн із високим рівнем доходів від експорту сировини, у формі стабілізаційних (резервних) фондів і фондів майбутніх поколінь. Резервний фонд бюджету формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру й не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету. Рішення про виділення коштів із резервного фонду бюджету приймаються, відповідно, Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів АРК, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевого самоврядування. Резервний фонд бюджету не може перевищувати 1% обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету. Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевого самоврядування щомісячно звітують відповідно перед Верховною Радою України, Верховною Радою АРК і відповідною радою про витрачання коштів резервного фонду відповідного бюджету. Рішення щодо необхідності створення резервного фонду місцевого бюджету приймає відповідна рада.

3. Ефективна та справедлива система міжбюджетних відносин (ця сфера та принципи, що до неї входять, у Бюджетному кодексі України розписані досить детально; також є численні підзаконні нормативно-правові акти) включає такі принципи:

– законодавче закріплення, засноване на єдиних принципах, а також стабільні та передбачувані фінансові взаємовідносини між публічно-правовими утвореннями;

– збалансоване та взаємопов'язане розмежування видаткових зобов'язань і доходів публічно-правових утворень.

– можливість і зацікавленість для регіональних і місцевих органів влади самостійно формувати свої бюджетні видатки й доходи, виходячи з інтересів і переваг регіональних (місцевих) спільнот;

– об'єктивна, формалізована та прозора система бюджетного вирівнювання;

– наявність стимулів для підвищення ефективності управління регіональними та місцевими фінансами й (за необхідності) санкцій, які забезпечують дотримання фінансової дисципліни та законодавчо встановлених вимог.

Як бачимо, більшість із запропонованих принципів ефективності та відповідальності в управлінні місцевими фінансами в Україні має своє законодавче підґрунтя. Залишається лише дотримуватися законодавства, і тоді процес буде дійсно ефективним.

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 : www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVu/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 : [навчальний посібник] / 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 єдність, 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.