

## ПРИНЦИПИ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

### PRINCIPLES OF FINANCIAL AND LEGAL PROVISION OF LOCAL SELF GOVERNMENT IN UKRAINE

**Добровінський А.В.,**

*аспірант кафедри правового забезпечення господарської діяльності  
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Стаття присвячена актуальним питанням правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування з формування, розподілу та використання місцевих фінансових ресурсів. Розглянуто сутність принципів фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування та висловлено авторські міркування щодо їх втілення у діяльність уповноважених суб'єктів, як сучасного чинника забезпечення фінансових інтересів адміністративно територіальних одиниць.

**Ключові слова:** міське самоврядування, місцеві фінанси, принципи права, принципи фінансового права, фінансово-правове забезпечення, завдання фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування.

Стаття посвячена актуальним вопросам правового регулирования деятельности органов местного самоуправления по формированию, распределению и использованию местных финансовых ресурсов. Рассмотрена сущность принципов финансово-правового обеспечения местного самоуправления и высказаны авторские соображения по их воплощению в деятельность уполномоченных субъектов, как современного фактора обеспечения финансовых интересов административно территориальных единиц.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, местные финансы, принципы права, принципы финансового права, финансово-правовое обеспечение, задачи финансово-правового обеспечения местного самоуправления.

The article is focused on the relevant issues of legal regulation of the activities of local self-governments on the formation, distribution and use of local financial resources. The author has studied the essence of the principles of financial and legal provision of local self-government, and has expressed own arguments regarding their implementation into the activity of authorized subjects as a modern factor of ensuring financial interests of administrative and territorial units.

**Key words:** local self-government, local finances, principles of law, principles of financial law, financial and legal provision, tasks of financial and legal provision of local self-government.

**Постановка проблеми.** Фінансово-правове забезпечення місцевого самоврядування в Україні виступає одним з напрямів діяльності держави, при цьому таке забезпечення повинно виконувати конкретно визначені завдання та базуватися на відповідних принципах. Будь-яка система відносин потребує розуміння цілей та принципів її будови, у протилежному випадку функціонування та розвиток такої системи стає неможливим, а її призначення нівелюється невірним використанням. Саме це спонукало нас приділити увагу принципам фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні.

Міське самоврядування за законодавством – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України [1]. Ключовими для нашого визначення є: по-перше, територіальна громада та посадові особи органів місцевого самоврядування; по-друге, самостійне вирішення питань місцевого значення; по-третє, обмеження самостійності Конституцією та законами України. Відомі фахівці фінансового права Л.К. Воронова та М.П. Кучерявенко, розглядаючи фінанси як катего-

рію фінансового права наголошують, що «фінанси являють собою відносини, які регулюють формування, розподіл та використання централізованих та децентралізованих грошових фондів [2, с. 7]. Принциповими для синтезування нами обрано само відносини, які пов'язані з формуванням, розподілом та використанням грошових фондів на рівні місцевих фінансів.

Отже, ми вважаємо, що фінансово-правове забезпечення місцевого самоврядування в Україні – це безперервна діяльність держави, територіальних громад та органів місцевого самоврядування у межах Конституції та законів України щодо закріплення правових умов формування, розподілу та використання місцевих фінансів з частки вартості створеного валового внутрішнього продукту у власність органів місцевого самоврядування для вирішення питань місцевого значення та реалізації гарантованих прав територіальної громади. Проте чинне законодавство не визначає принципи фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування, як гарантованого державою права на власні фінансові ресурси.

**Стан опрацювання.** Принципи права можна назвати стрижнем правової матерії, оскільки як визначає О.Ф. Скакун, у принципах зосереджено світовий досвід розвитку права, досвід цивілізації [3, с. 222].

Р.З. Лівшиць виділяє два різновиди принципів права – принципи-норми та принципи, які виводяться з норм. На його думку, одні правові принципи прямо закріплюються у нормах. Після закріплення вони стають принципами-нормами. Інші принципи прямо не закріплюються у конкретних нормах. Формування правового принципу не переходить у формування однієї конкретної норми. Але ж воно переходить у численну кількість норм, ніби розчиняється у них... У цих випадках ми маємо справу з принципами, які виводяться з норм [4, с. 196].

У науковій літературі загалом склалось єдине розуміння щодо принципів права. Як правило автори визначають їх як вихідні керівні положення і відправні засади, що виражають сутність права. Виникнення принципів об'єктивно пов'язується з розвитком суспільства, відносинами у його середині, процесами, що відбуваються у різних сферах життєдіяльності держави, удосконалюючись у процесі еволюції, долаючи закономірний шлях становлення правових систем з характерним превалюванням ознак демократії і верховенства права. Принципи права стають еталонами для держави, суспільства, людини і громадянина. З іншої точки зору, принципи не в якому разі не повинні залежати від будь-яких обставин та мати якісь змінні якості – трансформація суспільних та правових відносин, переміна політичних партій, форм держави тощо. У цьому контексті можна говорити про відповідну сталість і стабільність у характеристиці принципів права. Отже, принципи права, як вихідні положення, створюють правове середовище, в якому розвиваються різні галузі права, зокрема фінансове право і правові основи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування.

**Метою статті** є встановлення сутності принципів фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування, як важливого та сучасного чинника правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування з формування, розподілу та використання власних фінансових ресурсів.

**Виклад основного матеріалу.** В умовах розвитку процесів децентралізації фінансових відносин і поширення самостійності місцевих бюджетів, що в останні часи відбуваються в Україні, актуального значення набуває встановлення правових засад діяльності органів місцевого самоврядування з метою фінансового забезпечення місцевих потреб. Фінансово-правове забезпечення місцевого самоврядування характеризується таким чином:

- реалізується як безперервна діяльність у формі відносин побудованих на правових зв'язках суб'єктів;
- межі діяльності територіальної громади та їх представницьких органів – органів місцевого самоврядування окреслюються на законодавчому рівні;
- діяльність суб'єктів спрямовується на закріплення правових умов реалізації прав територіальної громади та органів місцевого самоврядування щодо руху грошових потоків централізованих та децентралізованих грошових фондів коштів;
- централізовані та децентралізовані грошові фонди коштів формуються за частки вартості валово

вого внутрішнього продукту, створеного територіальною громадою або внаслідок отримання прибутку від власності територіальної громади;

- формування, розподіл та використання місцевих фінансів має цільове призначення – вирішення питань місцевого значення;
- вирішуючи питання місцевого значення за кошти місцевих фінансів територіальні громади реалізують свої права та інтереси.

Категорії «принципи» та «завдання» традиційно виступають базовими у розвитку тих чи інших правових явищ і потребують законодавчого висвітлення. З цих позицій актуальним є визначення принципів фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування.

У теоретико-правових дослідженнях визначаються найбільш сталі принципи права, які найчастіше зустрічаються у різних джерелах юридичного фаху і юридичних актах, зокрема у міжнародно-правових, що складають у класифікації принципів права основоположні принципи і загальні принципи права. До основоположних або цивілізаційних належать: принцип справедливості, гуманізму, демократизму, свободи і рівності. Втілення таких ідеалів у національне законодавство стає показником розвитку суспільства та держави насамперед як правової, демократичної і соціальної держави, яка саме через право забезпечує загальнолюдські цінності, відповідає міжнародним стандартам.

Щодо загальних принципів, то слід також зауважити не тільки їх стійкість, притаманність всім галузям системи права України, а принципи – як відповідні критерії для врегулювання тих чи інших суспільних відносин, правового забезпечення відповідного інституту, що у цілому впливає на якість системи національного права, відображає рівень розвитку і досягнення правової системи. До загальних принципів права зазвичай відносять: принцип єдності прав і обов'язків суб'єктів суспільних відносин, гарантованості прав і свобод громадян, відповідальності за вину, принцип законності, поєднання стабільності і динамізму тощо [5, с. 201].

Реальну цінність і авторитет принципів права, як здається, можна прослідкувати у процесі нормотворчої і правозастосовної діяльності. Оскільки саме через таку діяльність можна реалізувати той чи інший принцип та зрозуміти глибинність і фундаментальність якостей, втілених в їх зміст. Так, однією з ознак принципів права, яку аналізує А.М. Колодій, є спосіб матеріалізації останніх, який відбувається двома шляхами: безпосереднє формулювання у нормах права – текстуальне закріплення і виведення зі змісту нормативно-правових актів – змістовне закріплення. Науковець наголошує, що «проблема формування громадянського суспільства і правової держави постійно вимагає, щоб загальноправові принципи текстуально виражались у Конституції України, а також відповідні принципи структури права – у кодифікаційних і інкорпораційних актах та принципах юридичного інституту – в актах, що стосуються цього інституту. Другим спо-

собом вираження права є їх змістовне закріплення, тобто виведення принципів зі змісту норм права. Такі принципи більш абстрактні, за їх допомогою можна врегулювати найбільш загальні суспільні відносини» [6, с. 43].

Отже, принципи права як методологічна основа правового регулювання первинною категорією, яка або через норми-принципи, або через норми, які виводяться з норм, чинить вплив на виникнення, зміну та припинення відносин у всіх суспільно значущих сферах буття, при цьому реалізація усього механізму правового регулювання не може бути відокремлена від принципів права. Принципи права у певній мірі можна визнати керівними ідеями, які повинні бути реалізовані у механізмі правового регулювання тих чи інших відносин.

Разом з тим, заглиблюючись у правові принципи, які повинні скерувати процес фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування у напрямку прогресивного розвитку, необхідно приділити увагу принципам фінансового права. Такими принципами традиційно вважаються: принцип пріоритетності публічних інтересів у правовому регулюванні фінансових відносин; соціальна спрямованість фінансово-правового регулювання; самостійність фінансової діяльності органів місцевого самоврядування; принцип розподілу функцій у сфері фінансової діяльності між представницькими і виконавчими органами влади; принцип гласності фінансової діяльності держави, органів місцевого самоврядування; плановість та інші [7, с. 32-33].

У той же час спеціальним законом по місцеве самоврядування у ст. 4 закріплено низку принципів його реалізації, зокрема: 1) народовладдя; 2) принцип законності; 3) гласності; 4) колегіальності; 5) поєднання місцевих і державних інтересів; 6) принцип виборності; 7) принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності у межах повноважень, визначених цим та іншими законами; 8) підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; 9) державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; 10) судовий захист прав місцевого самоврядування [1].

Таким чином, ми вважаємо, що синтез вищезазначених принципів може стати у нагоді при формулюванні основних принципів фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування, які, на наш погляд, повинні мати законодавче закріплення. До таких принципів необхідно віднести:

– *принцип законності*, який окреслює управління місцевими фінансами на підставі закону та визначає межі правомочностей територіальної громади та повноважень органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб;

– *принцип єдності та диференціації*, який дозволяє на територіальному рівні вирішувати питання місцевого значення з урахуванням традицій та звичаїв територіальної громади, а також дозволяє визначити пріоритет руху грошових потоків місцевих фінансів не у напрямках, визначених центральними

органами влади, а у напрямках, визначених територіальною громадою безпосередньо або через свої представницькі органи;

– *принцип гласності діяльності органів місцевого самоврядування у фінансово-правових відносинах, і зокрема у бюджетних правовідносинах*. Цей принцип необхідно розуміти не лише як потенційну можливість територіальної громади безпосередньо мати інформацію про діяльність органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері, а і як правові засади поінформованості населення адміністративно-територіальної одиниці про діяльність, зокрема фінансову, органів місцевого самоврядування. Також цей принцип розкриває весь правовий потенціал у процесі нагляду і контролю за виконанням місцевих бюджетів як з боку держави, так і з боку територіальних громад. У контексті цього підтримуємо позицію О.П. Гетманець у тому, що контроль за дотриманням бюджетного законодавства, як внутрішній, так і зовнішній потрібен для забезпечення результативності та законності діяльності учасників бюджетного процесу та запобігання бюджетним правопорушенням [8, с. 20];

– *принцип соціальної спрямованості руху грошових потоків*, який визначає рух фондів грошових коштів у процесі формування, розподілу та використання частки вартості валового внутрішнього продукту, створеного територіальною громадою або внаслідок отримання прибутку від власності територіальної громади;

– *принцип пріоритету інтересів територіальної громади над інтересами окремих груп населення адміністративно-територіальної одиниці*, під яким розуміється першочергове задоволення спільних інтересів територіальної громади, а не окремих її груп. При цьому цей принцип не виключає правової можливості шляхом громадських слухань або інших форм безпосередньої участі територіальної громади у прийнятті рішень спрямувати частку місцевих фінансів задля вирішення проблем або задоволення інтересу окремої групи осіб територіальної громади. Наприклад, облаштування за кошти місцевого бюджету пандусів у громадських місцях для осіб з вадами здоров'я. Або спрямування частину коштів місцевого бюджету для ремонту чи реконструкції позашкільних закладів відпочинку та розвитку дітей;

– *принцип автономності*, який необхідно розуміти як децентралізацію повноважень органів державної влади з делегуванням органам місцевого самоврядування повноважень самостійно, без втручання, незалежно від центральних органів влади вирішувати питання місцевого значення. Також цей принцип є відповідною правовою можливістю максимально забезпечити нагальні потреби та задовольнити інтереси жителів територіальної громади. Разом з тим, у жодному разі цей принцип не означає відмежування та «зняття» з органів державної влади їхніх обов'язків створювати умови для соціального, економічного та культурного розвитку регіонів. Разом із тим, цей принцип означає самостійне і незалежне здійснення фінансової діяльності терито-

ріальних громад для вирішення своїх питань (формування бюджету – доходи і витрати; податки і збори тощо) та достатнє для гарантування самоврядності інституту територіальних громад відповідно до міжнародних стандартів;

– *принцип плановості*, як ключовий принцип усієї безперервної діяльності держави, територіальних громад та органів місцевого самоврядування у процесі вирішення питань місцевого значення та реалізації гарантованих прав територіальної громади. Особливе значення цей принцип має при реалізації бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування.

**Висновки.** Як один із центральних інститутів держави, місцеве самоврядування потребує сталого і стійкого функціонування, щоб не зазнавати дестабілізаційних чинників, що формуються у регіонах. Належне фінансово-правове забезпечення місцевого самоврядування здатне відгравати попереджувальну роль та мінімізацію локальних територіальних проблем, що не дозволяє їх розширенню на всю територію України. У свою чергу і фінансове, і правове забезпечення, як дві складові єдиного процесу забезпечення реалізації прав та інтересів територіальних громад повинні здійснюватися відповідно до поставлених завдань і принципів. Принципи фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування, такі як законність, єдність та диференціація, гласність, соціальна спрямованість, пріоритетність інтересів територіальних громад, автономність і плановість підлягають законодавчому визначенню, оскільки забезпечують правове становище суб'єктів місцевого самоврядування і у фінансових відносинах також.

Правова складова забезпечення місцевого самоврядування обумовлена самою природою права, з якого формується одне з ключових завдань, спрямованих на розвиток інституту місцевого самоврядування України. Цим завданням є закріплення прав, обов'язків та відповідальності усіх суб'єктів у сфері місцевого самоврядування.

Так, якщо до таких суб'єктів віднести органи державної влади – законодавчу, виконавчу та судову, то закріплення правомочностей територіальних громад та органів місцевого самоврядування належить Верховній Раді України, Кабінету міністрів України, профільним Міністерствам та відомствам. При цьому названі суб'єкти мають повноваження щодо прийняття законів, підзаконних актів у частині правового закріплення та деталізації прав та обов'язків територіальних громад та органів місцевого самоврядування. Також центральний орган виконавчої влади здійснює державну реєстрацію статуту територіальної громади села, селища, міста (ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування» [48]), що також розцінюється нами, як виконання завдання щодо закріплення прав територіальної громади – первинного колективного суб'єкта місцевого самоврядування.

Щодо Президента України, ми вважаємо, що одним з основних напрямів його діяльності щодо правового забезпечення місцевого самоврядування,

є гарантування прав територіальних громад та органів місцевого самоврядування. Це твердження ґрунтується на тому, що Президент є гарантом Конституції України, а основоположні права місцевого самоврядування закріплені Конституцією України.

Щодо судової влади, то як і передбачено статтею 18-1 Закону України «Про місцеве самоврядування», органи місцевого самоврядування можуть бути як позивачами, так і відповідачами у судах загальної юрисдикції, а також звертатися до суду для усунення перешкод у процесі реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень. Названі положення, на наш погляд, у повній мірі відображають процеси охорони і захисту прав та законних інтересів територіальних громад та їх представницьких органів – органів місцевого самоврядування.

Щодо самих органів місцевого самоврядування, то правова складова їхньої діяльності полягає у реалізації взятих на себе зобов'язань та неухильному виконанні нормативно-правових актів, прийнятих центральними органами, і виконанні власних рішень та розпорядчих документів.

На останнє, закріплення, реалізація, гарантування, охорона й захист як напрями правового забезпечення місцевого самоврядування можуть бути реалізовані у повній мірі тільки у тісній взаємодії центральних органів влади з територіальними громадами та їхніми представницькими органами.

Фінансова складова забезпечення місцевого самоврядування обумовлюється економічною природою фінансів, які рухаються з метою накопичення та перерозподілу, і тому завдання у цьому сегменті, на наш погляд, необхідно визначати за функціональним призначенням, а саме:

– територіальна громада та комунальні підприємства, організації та установи мають активно брати участь у створенні валового внутрішнього продукту, який надалі формується у централізовані та децентралізовані грошові фонди коштів;

– органи місцевого самоврядування – повинні здійснювати ефективне управління комунальною власністю з метою отримання прибутку від власності територіальної громади, який також стає частиною грошових коштів місцевих фінансів. І не менш значущим завданням представницьких органів є моніторинг та аналіз потреб територіальної громади;

– держава в особі її органів та посадових осіб повинна створювати та удосконалювати загальні умови економічного розвитку у державі, справедливо розподіляти валовий внутрішній продукт, сприяти фінансовому добробуту та вирішувати питання місцевого рівня, які не можуть бути вирішені за кошти місцевих фінансів.

У цілому напрями фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування, які базуються на спеціальних правових принципах – це закріплення, гарантування, реалізація, охорона та захист прав територіальних громад у процесі формування, розподілу та використання місцевих фінансів з метою задоволення потреб та інтересів постійного населення адміністративно-територіальних одиниць.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 27.05.1997 р., № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Воронова П.К. Финансовое право : [учебн. пос. для студ. юр. вузов и факультетов] / Л.К. Воронова, Н.П. Кучерявенко. – Х. : Легас, 003. – 360 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] : пер. з рос. / О.Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
4. Лившиц Р.З. Теория права : [учебник] / Р.З. Лившиц. – М. : БЕК, 1994. – 224 с.
5. Загальна теорія держави і права : [підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / [М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.] ; За ред. д-ра юрид. наук, проф. акад. АПРН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф. акад. АПРН України О.В. Петришина. – Харків : Право, 2011. – 584 с.
6. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація / А.М. Колодій // Альманах права. – 2012. – Вип. 3. – С. 42-46.
7. Роль В.Ф. Финансовое право : [навч. посіб.] / В.Ф. Роль, В.В. Сергієнко, С.М. Попова. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 392 с.
8. Гетманець О.П. Принципи державного контролю у бюджетному процесі / О.П. Гетманець // Форум права. – 2006. – № 1. – С. 20-24.