

Ананьєва Є.А.

к.ю.н.,

доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності

факультету № 6

Харківський національний університет внутрішніх справ

ПРИНЦИПИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Фінансова діяльність об'єднаних територіальних громад нерозривно пов'язана з фінансовою діяльністю держави загалом як складник фінансової системи держави та базовий елемент її забезпечення. Головним завданням фінансової системи держави в правовій літературі визнають забезпечення максимальної мобілізації наявних у суспільстві фінансових ресурсів та залучення у обґрунтованих потребах їх ззовні, установлення передумов для їх ефективного використання і максимізації на цій основі виробництва внутрішнього валового продукту [1].

Основними завданнями державної фінансової системи в літературі називають такі:

– забезпечення сталого збалансованого розвитку економічної системи на основі зростання обсягу внутрішнього валового продукту. Фінансова система повинна створювати нові фінансові інститути, інструменти, послуги;

– спрямування фінансових ресурсів на модернізацію тих галузей економіки, що мають потенціал до економічного зростання;

– знаходження раціональної пропорції між темпами розвитку фінансової системи та реального сектору економіки;

– забезпечення фінансової стійкості окремих ланок фінансової системи;

– забезпечення раціонального розміщення фінансових ресурсів, достатніх для виробництва необхідного обсягу внутрішнього валового продукту та досягнення максимальної ефективності їх використання;

– встановлення оптимальних пропорцій розподілу і перерозподілу виробленого внутрішнього валового продукту з метою повного забезпечення потреб громадян, підприємств, держави;

– формування страхових фондів з метою забезпечення відшкодування втрат фінансових ресурсів і доходів та встановлення максимальних передумов для використання коштів таких фондів у кругообігу ресурсів;

– забезпечення модернізації фінансової системи у відповідь на глобальні зміни фінансової системи [2, с. 164–166].

Завдання фінансової діяльності територіальної громади мають тісний зв'язок з принципами її здійснення.

Принципи правового регулювання фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад не знаходять свого безпосереднього відображення в законодавстві, але вочевидь виводяться з тих правових норм, що регулюють питання бюджетної діяльності загалом, місцевого самоврядування та добровільного об'єднання територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми систематизації, визначення та впровадження в чинне законодавство принципів правового регулювання фінансової діяльності поставали перед багатьма дослідниками. Зокрема, слід виділити таких учених, як Ю.А. Ровінський, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва, О.А. Музика-Стефанчук, Н.О. Шеванденкова, А.С. Нестеренко, С.О. Ніщима, А.О. Пилипенко, М.Л. Шоста-

ковський. Попри велику кількість теоретичних досліджень з цієї тематики, на жаль, класифікація принципів правового регулювання фінансової діяльності висвітлена не досить. Потребує більш глибокого дослідження саме класифікація принципів фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад.

Формулювання завдання дослідження.

Мета статті – на підставі різних поглядів науковців систематизувати принципи правового регулювання фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад; надати класифікацію, яка б забезпечувала виконання завдань фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад та належну державну політику у фінансовій сфері на рівні місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Як фінансова діяльність загалом, так і фінансова діяльність об'єднаних територіальних громад передбачає певні дії для впорядкування фінансових відносин, які виникають або можуть виникнути у фінансовій сфері об'єднаних територіальних громад, у плануванні та використанні їхніх фінансових ресурсів, розподілу та перерозподілу. Своєю чергою фінансова діяльність – це така діяльність, яка має будуватись на певних засадах та законодавчих нормах. У цьому разі важливу роль відіграють саме принципи, тому що вони характеризують основні ідеї, завдання та задачі, на яких створюється та формується вся фінансова діяльність об'єднаних територіальних громад. Завдяки принципам досягається основна мета – стає функціонування фінансових потоків та підтримання у неналежному стані фінансової політики. Своєю чергою принципи становлять основу та визначають зв'язок між різними категоріями фінансової діяльності, характеризують головні завдання функціонування органів та установ об'єднаних територіальних громад, які здійснюють фінансову політику у цій сфері.

Перед тим як охарактеризувати та надати класифікацію основних принципів фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад, слід розглянути, яке значення та вплив вони

мають на здійснення об'єднаними територіальними громадами фінансової діяльності. Так, Ю.А. Ровінський наголошував на необхідності визначити основні завдання та засади формування фінансової системи, забезпечити її єдність і з'єднати відповідні підгалузі фінансового права та законодавства на загальних принципових засадах. Інші дослідники, такі як М.П. Кучерявенко та Н.Ю. Пришва, наголошують на тому, що, характеризуючи і розкриваючи зміст фінансової діяльності, принципи забезпечують відповідні умови для здійснення її функцій. Здебільшого вони відображають і деталізують основні функції фінансів, хоча і відрізняються деякою своєрідністю. Зокрема, на думку науковців, це: 1) організація грошового обігу; 2) формування грошових коштів; 3) розподіл і використання грошових ресурсів; 4) організація фінансового контролю [3, с. 46].

Принципи фінансової діяльності держави, як наголошує В.П. Нагребельний, визначають основні засади здійснення фінансової діяльності у цій сфері суспільних відносин. Принципи, на думку науковця, гарантують послідовність та безперервність фінансового процесу, забезпечують взаємозв'язок фінансового законодавства та фінансової політики. Крім того, важливу роль відіграють принципи права у прийнятті нових правових норм, тлумаченні правових актів, усуненні прогалин у фінансовому законодавстві, а також у формуванні адміністративної та судової практики [4, с. 46]. Можна дійти висновку, що головним завданням принципів фінансової діяльності є встановлення основ для зв'язку всіх складових елементів фінансової системи, усунення недоліків у фінансовому законодавстві та стимулювання правильного функціонування фінансової діяльності всіх суб'єктів об'єднаних територіальних громад.

Під час розгляду принципів фінансової діяльності слід наголосити на тому, що немає певної точки зору щодо основ, на яких буде базуватись фінансова система загалом та фінансова діяльність зокрема, що і характеризує неоднозначне трактування класифікації принципів

фінансової діяльності. Так, науковці по-різному трактують класифікацію принципів залежно від різноманітних підстав. Наприклад, О.А. Музика-Стефанчук наводить доволі розширені принципи фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування: I. Загальноправові принципи: законності, принцип верховенства права, суверенітету держави, рівності всіх форм власності тощо. II. Галузеві принципи: публічного характеру фінансової діяльності, розподілу функцій між представницькими органами й органами виконавчої влади у сфері фінансової діяльності, пріоритету законодавчої влади над виконавчою, пріоритету публічних видатків над доходами, всебічного контролю. III. Принципи окремих правових інститутів: єдності фінансової та грошової системи держави, економічної доцільності оподаткування, фінансової безпеки держави, гласності, плановості, цільового використання фінансових ресурсів, повноти, єдності, достовірності, самостійності бюджету, принцип «здорових фінансів» (регулювання економіки має здійснюватися через запровадження виваженої грошової політики) [5, с. 16]. Тієї ж думки дотримується і Н.О. Шеванденкова, яка наводить класифікацію принципів фінансової діяльності залежно від сфери дії та поділяє відповідно до сфери дії:

1) загальні принципи – це ті, що мають загальний характер та встановлені Конституцією України (наприклад, принцип законності, ін.);

2) міжгалузеві принципи – ті, що беруть участь у фінансово-правовому регулюванні (наприклад, принцип гласності, публічності, плановості, ін.);

3) галузеві фінансові принципи – принципи, що спрямовані на регулювання виключно фінансової діяльності і належать до предмета фінансового права (наприклад, принцип бюджетного регулювання, принцип банківського регулювання, принцип валютного регулювання тощо) [6, с. 144–145]. На нашу думку, виділення принципів фінансової діяльності на загальноправові, галузеві та окремо правові є досить слушним. Ця класифікація

буде характеризувати основні засади, які є основоположними для фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад, буде слугувати підтримкою для зв'язку між фінансовою діяльністю та суспільними потребами об'єднаних територіальних громад.

А.С. Нестеренко до основних принципів фінансової системи (діяльності) відносить: стійкість, цілісність, стабільність, принцип взаємодії і узгодженості фінансового контролю та державного управління з державними і фінансовими органами, динамічність активної реакції на нові чинники, прагнення до здорових фінансів, принцип фінансової безпеки держави, принцип прозорості та звітності [7, с. 45]. Але, на жаль, цей перелік принципів не є повним та не зможе забезпечити здійснення фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад у повному обсязі.

С.О. Ніщима наводить іншу класифікацію принципів фінансової діяльності, які включають: принцип пріоритету функцій органів представницької влади над функціями органів виконавчої влади; рівності органів місцевого самоврядування; рівноправ'я суб'єктів федерації (у федеративних країнах); плановості; публічності; гласності; системності; пріоритету публічних інтересів над приватними; самостійності публічної фінансової діяльності (самостійної участі органів публічної влади у публічній фінансовій діяльності); «здорових фінансів»; пріоритету публічних видатків над доходами; соціального спрямування публічної фінансової діяльності; єдності публічної фінансової діяльності та грошової системи держави; монополії держави на певні дії у сфері фінансів; федералізму чи унітаризму (у федеративних чи унітарних державах відповідно) [8, с. 166]. Але в такій класифікації принципів фінансової діяльності є певний недолік, немає окремої систематизації принципів фінансової діяльності, тобто класифікації за певними ознаками, що не дає змоги розкрити в повному обсязі суть фінансової діяльності. Тобто принципи фінансової діяльності мають бути охарактеризовані більш глибоко та детально.

А.О. Пилипенко надає розширений список принципів фінансової діяльності, що включає такі загальні принципи: законності, федералізму, пріоритету у сфері фінансової діяльності держави і муніципальних утворень представницьких органів перед виконавчими органами державної влади; єдності фінансової системи держави; забезпечення збалансованості публічного та приватного права інтересів суб'єктів фінансового права, гласності, плановості у створенні, розподілі та використанні фондів грошових коштів держави, муніципальних утворень; цілеспрямованого розподілу і використання фінансових ресурсів, контролю фінансових органів, а також уповноважених центральним банком держави кредитних організацій за виконанням фінансових зобов'язань; невідворотності відповідальності за фінансові правопорушення [9, с. 22]. Наведена класифікація загальних принципів є досить схожою з іншими думками науковців.

Найбільш вдалу класифікацію принципів фінансової діяльності наводить М.Л. Шостаковський: 1) базові принципи; 2) принципи, які визначають правовий статус суб'єктів фінансової діяльності; 3) принципи, які визначають спрямованість, цілі фінансової діяльності держави та принципи, які спрямовані на забезпечення результату від її здійснення; 4) принципи, які визначають засади захисту фінансової діяльності держави; 5) принципи, які характеризують та визначають основи безпосередньої політики у здійсненні фінансової діяльності, розподілу важелів впливу у разі реалізації фінансової діяльності між органами державної влади та їх посадовими особами (принцип розподілу функцій у сфері фінансової діяльності між представницькими та виконавчими органами державної влади; принцип пріоритетності публічних видатків щодо доходів бюджету, принцип цільового використання фінансових ресурсів); 6) принципи, які спрямовані на інтеграцію фінансової діяльності до міжнародно-правових норм та вимог. Ця класифікація принципів фінансової діяльності може слугувати основою

для систематизації принципів фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад.

Не можна не погодитись з тими принципами фінансової діяльності, які були виділені науковцями, тому що вони характеризують усі основні задачі, цілі та правові аспекти фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад, доволі повно окреслюють усі засади та положення фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад, становлять основи для зв'язку всередині фінансової системи об'єднаних територіальних громад. Натомість хотілось запропонувати більш повну класифікацію принципів фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад та не обмежувати її тільки сферою дії. Беручи до уваги те, що фінансова діяльність є досить великим правовим явищем та складається з низки важливих компонентів, реалізація яких залежить саме від належного функціонування фінансів. Саме у разі правильного функціонування всіх цих компонентів можна говорити про певну ефективність фінансової діяльності об'єднаної територіальної громади.

Висновок. Принципи правового регулювання фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад, на нашу думку, мають бути систематизовані таким чином:

1) принципи, які будуть окреслювати головні засади, цілі та спрямованість фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад. До цих принципів слід віднести загальноправові принципи, які лежать в основі діяльності всіх органів як державної влади, так і об'єднаних територіальних громад. Це: принципи законності, гласності, публічності, справедливості, системності, своєчасності, об'єктивності, гнучкості, стійкості фінансової діяльності тощо;

2) принципи, які будуть характеризувати діяльність суб'єктів об'єднаних територіальних громад, що здійснюють фінансову діяльність. Це: принцип рівноправності, самостійності, принцип розмежування компетентності тощо;

3) принципи, що будуть націлені на досягнення поставленої мети у сфері фінансової

політики об'єднаних територіальних громад, для отримання як позитивного, так і негативного результату. Це: принцип соціальної спрямованості фінансової політики, принцип єдності та узгодженості фінансової діяльності та фінансової політики у державі, принцип результативності фінансової діяльності;

4) принципи захищеності фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад. Тобто органи та суб'єкти об'єднаних територіальних громад, які будуть здійснювати фінансову діяльність, мають не лише чітко слідувати нормам законодавства, а й нести передбачену

відповідальність у разі порушення. Виокремлення цих принципів є пріоритетною умовою для здійснення подальшої фінансової діяльності об'єднаними територіальними громадами. Це: принцип відповідальності суб'єктів фінансової діяльності, принцип всебічного контролю за здійсненням фінансової діяльності, принцип невідворотності за порушення здійснення фінансової діяльності тощо;

5) принципи, які будуть становити основи міжнародної діяльності. Це: принцип пріоритетності норм міжнародного права, принцип міжнародного співробітництва тощо.

Анотація

Статтю присвячено розгляду принципів правового регулювання фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад, які мають місце у сфері фінансової системи держави. Автор здійснив аналіз наукової теорії щодо принципів фінансової діяльності та окреслив проблемні питання та наявні прогалини в теорії принципів фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад. Досліджено різні пропозиції щодо систематизування принципів фінансової діяльності за різними критеріями та у певну систему. Але автор наголошує на тому, що жодна з них не може в повному обсязі задовольнити та виконати всі завдання, які здійснюють об'єднані територіальні громади під час своєї фінансової діяльності.

Автор доводить важливість вибраної тематики на підставі того, що певні прогалини в теорії та відсутність усталених правових підходів до класифікації фінансової діяльності об'єднаної територіальної громади ускладнюють її фінансову діяльність, що призводить до неправильної фінансової політики у цій сфері. Щоб повною мірою розкрити поставлену проблему, автор вивчає різні теорії для більш глибокого дослідження.

Автором приділено увагу як позитивним, так і негативним моментам класифікації принципів фінансової діяльності, які запропоновані науковцями у фінансовій теорії. Зокрема, автор вважає за доцільне взяти за приклад класифікацію принципів фінансової діяльності М.Л. Шостаковського, що може слугувати основою для побудови та систематизації принципів фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад.

На підставі систематизації наявних наукових позицій автором було запропоновано власну класифікацію принципів фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад, яка у майбутньому може бути інтегрована в чинні нормативно-правові акти.

Ключові слова: фінансова діяльність, класифікація принципів, принципи фінансової діяльності, об'єднана територіальна громада, систематизація принципів, завдання об'єднаної територіальної громади, фінансова сфера.

Ananieva E.A. Principles of legal regulation of financial activity of united territorial communities

Summary

The article is devoted to the consideration of the principles of legal regulation of financial activity of the united territorial communities, which take place in the sphere of the financial system of the state. The author analyzed the scientific theory on the principles of financial activity and outlined the

problematic issues and gaps in the theory on the principles of financial activity of the united territorial communities. Various proposals for systematization of the principles of financial activity according to different criteria, then in a certain system. But the author emphasizes that none of them can fully satisfy and fulfill all the tasks performed by the united territorial communities during their financial activities.

The author proves the importance of the chosen topic, based on the fact that certain gaps in theory and the lack of established legal approaches to the classification of financial activities of the united territorial community complicate their financial activities, which leads to incorrect financial policy in this area. To fully disclose the problem, the author explores various theories for deeper research.

The author pays attention to both positive and negative aspects of the classifications of the principles of financial activity proposed by scientists in financial theory. In particular, the author considers it appropriate to take as an example the classification of the principles of financial activity M.L. Shostakovsky, which can serve as a basis for building and systematizing the principles of financial activities of united territorial communities.

Based on the systematization of the existing scientific positions, the author proposed his own classification of the principles of financial activity of the united territorial communities, which can be further integrated into the existing legal acts.

Key words: financial activity, classification of principles, principles of financial activity, united territorial community, systematization of principles, tasks of united territorial community, financial sphere.

Список використаних джерел:

1. Щодо формування макропруденційного підходу до управління фінансовою системою : аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/996/>.
2. Ієрусалімов В.І., Шаповал С.Л. Цілі та завдання фінансової системи України на сучасному етапі євроінтеграції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 3. С. 163–166.
3. Фінансове право України : навчальний посібник (для студентів вищих навчальних закладів) / Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін. Київ : Правова єдність, 2009. 395 с. С. 46.
4. Фінансове право України. Загальна частина : навчальний посібник / за заг. ред. члена-кор. АПрН України В.П. Нагребельного. Суми : ВТД «Університетська книга», 2004. 320 с. С. 14.
5. Музика-Стефанчук О.А. Фінансове право : навчальний посібник. 3-тє вид., доп. і перероб. Київ : Атіка, 2007. 264 с. С. 16.
6. Шеванденкова Н.О. Принципи публічно-правового регулювання фінансової діяльності держави. *Система фінансового права* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 27–28 травня 2009 р.). Одеса, 2009. 488 с. С. 144–145.
7. Нестеренко А.С. Принципи фінансової системи України. *Юридичний вісник. Серія «Державне управління та місцеве самоврядування»*. 2012. № 2. С. 41–45.
8. Ніщимна С.О. Принципи публічного фінансового контролю. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2013. № 1. С. 164–173.
9. Пилипенко А.А. Принципы финансового права : монографія. Москва : Юрлитинформ, 2013. 144 с. С. 22.