

Зубрицький М. І. Зміст та види загальних принципів юридичної відповідальності державних службовців

У статті визначено види загальних принципів юридичної відповідальності державних службовців. Розкрито зміст кожної з них.

Ключові слова: принцип, юридична відповідальність, державна служба, державні службовці, правопорушення.

Zubrytsky M. Content and types of general principles of legal responsibility of civil servants

In the article the types of general principles of legal responsibility of civil servants are defined. The content of each of them is revealed.

Legal liability, including legal liability of civil servants, is based on certain general principles and principles that guide its operation and ensure maximum efficiency. Principles of legal responsibility of civil servants provide an opportunity to bring a perpetrator in a qualitative manner to legal liability, without violating the rights and freedoms defined by the Constitution of Ukraine.

Legality means the existence of legal norms that determine for certain civil servants certain offenses for which a civil servant will be held liable. In addition, the principle of legality implies that civil servants will be brought to legal liability only in accordance with the established procedure and with observance of certain rules and norms of this process.

The application of the principle of fairness of legal liability implies an equivalent reaction of the state to a committed civil servant offense and the use of state-power coercive measures that are in accordance with public harm or the danger caused by the violation of law.

The principle of individualization allows us to consider all aspects of the offense committed by a public servant and to establish the most optimal sanction that will enable the effective implementation of the educational and restorative functions of legal liability.

In the process of implementing the legal responsibility of civil servants, it is important to determine the appropriate principles that will act as a fundamental support for the mechanism of the negative reaction of the state to an illegal act committed by a public servant and the use of measures of a coercive nature to the latter.

Violation of the established rule of law by the civil servant is characterized by many aspects that must necessarily be taken into account when applying sanctions against him. However, it is important to foresee the possible consequences of their use and the impact on the functioning of the relevant state or local government body.

The principle of one-time use of legal liability, in particular regarding civil servants, it means the application to the offender of the appropriate measure of coercive influence only once, without using it or similar in the future.

Key words: principle, legal responsibility, public service, civil servants, offenses.

УДК 342.5

*Наталія Карлівна Ісаєва,
старший науковий співробітник
відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук, доцент*

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Постановка проблеми. Розвиток бюджетних відносин в Україні обумовлюється особливостями розвитку держави в сучасний період та напрямом державної політики загалом і у бюджетній сфері зокрема. Бюджетне право призначене забезпечити реалізацію бюджетної політики держави і є інститутом фінансового права, який перебуває на стадії розвитку і вдосконалення. Це стосується як теоретичних, так і прикладних аспектів бюджетного права. Теоретичні питання потребують подальшого поглибленого дослідження, оскільки є основою для вдосконалення законодавства з урахуванням сучасних розробок науки фінансового права. Необхідність переосмислення і деталізації теоретичних понять бюджетного права пов'язана з особливостями розвитку бюджетних відносин, який визначається здійсненням в Україні бюджетної реформи. Бюджетна реформа є важливою умовою для децентралізації влади в Україні. Тому бюджетне законодавство України динамічно розвивається у напрямі закріплення нових форм бюджетної діяльності, а також нових понять та категорій, розроблених, з одного боку, фінансово-правовою наукою, а з другого – зумовлених вимогами практики бюджетної діяльності. Водночас понятійний апарат бюджетного

права загалом потребує поглибленого аналізу і деталізації з урахуванням розвитку бюджетних правовідносин.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Необхідно зазначити, що аналіз поняття й змісту бюджетних відносин і місцевих бюджетів та пов'язаних із цим інших наукових проблем, досліджувались як вітчизняними, так і зарубіжними вченими: Л. Вороновою, М. Кучерявенко, В. Чернадчуком, М. Піскотіним, Н. Нижник та ін. Водночас зазначені проблеми не втратили актуальності і потребують аналізу та визначення особливостей у сучасний період.

Метою статті є аналіз та перспективи розвитку відносин у бюджетній сфері, зокрема в сфері місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні.

Основні результати дослідження. Децентралізація влади передбачає передання владних повноважень із центру на місця, що повинно супроводжуватися також зміцненням місцевих бюджетів. Саме від цього значною мірою залежить рівень самостійності органів місцевого самоврядування.

У сучасних умовах розвитку місцевого самоврядування певною мірою змінюється характер місцевих бюджетів, тому необхідно розглянути, що вкладалося у це поняття дослідниками і які особливості в ньому з'являються.

Зокрема, коли йдеться про складання, прийняття та виконання бюджету термін «бюджет» розглядається як фінансовий план держави, як кошторис або розпис його доходів та витрат, збалансованих один із одним. Часто під бюджетом розуміють сам державний фонд грошових ресурсів, завдяки якому здійснюються державні витрати. Третє значення цього терміна пов'язане з його офіційним оформленням, коли під бюджетом розуміють державний акт, який встановлює фінансовий план держави [1, с. 18].

Л. Воронова зазначає, що в широкому розумінні бюджет – це централізований фонд державних коштів, за рахунок якого фінансуються потреби держави [2, с. 9].

Бюджет як економічна категорія – це сукупність суспільних відносин при створенні, розподілі та використанні централізованого фонду грошових коштів на рівні держави та органів місцевого самоврядування, необхідних державі та місцевому самоврядуванню для виконання їхніх завдань і функцій. За матеріальним змістом бюджет – це централізований фонд держави або органа місцевого самоврядування, який здійснює свої функції на певній адміністративній території [3, с. 72].

У правовому значенні бюджет – це нормативний акт, яким затверджено план формування, розподілу та витрачання основного фонду коштів держави чи органу місцевого самоврядування, призначеного для виконання завдань і функцій держави та місцевого самоврядування.

Як справедливо зазначає Л. Воронова, у правовому призначенні бюджету полягає одна з найважливіших гарантій закономірності і необхідності управління в державі, оскільки прийняття і виконання будь-якого управлінського рішення потребує витрачання грошових коштів.

Політичне значення бюджету полягає у волевиявленні законодавчого органу, який затверджує обсяг доходів і витрат бюджету, чим зобов'язує уряд виконати прийнятий закон і ставить його діяльність під свій контроль. Те саме слід сказати і щодо місцевих бюджетів, які затверджуються відповідними представницькими органами.

Сутність бюджету будь-якої держави визначається його соціально-економічним ладом, завданнями та функціями [3, с. 72–73].

Бюджетний кодекс України визначає бюджет як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [4].

Визначення місцевих бюджетів у юридичній та економічній літературі більш конкретизувалося, «локалізувалося» за територіальним принципом.

З економічної точки зору справедливим є визначення місцевих бюджетів як обумовленої адміністративно-територіальним поділом і бюджетним устроєм держави частини економічних відносин у суспільстві, пов'язаних із формуванням, розподілом та використанням грошових коштів, призначених для цілей соціально-економічного розвитку і задоволення суспільних потреб [5, с. 9].

Справедливим також є визначення місцевого бюджету В. Постовим як сукупності економічних відносин, що забезпечують розподіл частини сукупного суспільного продукту і національного доходу шляхом утворення та використання територіально відокремлених фондів грошових коштів з метою задоволення матеріальних та культурних потреб населення. У масштабі території рад це централізований грошовий фонд, що перебуває у його власності [6, с. 20].

Зазначене визначення охоплює поняття місцевого бюджету і як економічної категорії – суспільних економічних відносин, і як централізованого фонду грошових ресурсів, і як власності населення відповідної території.

Відповідно до ст. 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевою самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [7].

Таким чином, конституційно закріплене право власності територіальних громад на зазначені матеріальні і фінансові ресурси, які є запорукою розвитку і гарантією забезпечення їх права самостійно, в межах Конституції України має реалізовувати інтереси населення відповідних територій.

Оскільки для відносин власності є характерною своя специфіка і свій особливий правовий режим, бюджетні відносини не лише є відносинами власності, а також віддзеркалюють відносини власності як загалом у державі, так і в певному регіоні.

Необхідно враховувати, що як справедливо зазначає Н. Нижник, відносини власності, зі свого боку, віддзеркалюють багатогранну систему відносин між людьми, колективами, галузями, регіонами держави з використання коштів і результатів праці в процесі виробництва, розподілу, обміну і споживання, а також гаму політичних, економічних і державних інтересів. Зміна форм і способів реалізації відносин власності впливає на зміну державно-управлінських відносин [8]. Необхідно додати, що і відносин у сфері місцевого самоврядування, розвиток якого в державі є однією з гарантій зміцнення демократії в державі.

Слід зазначити, що відносини власності взаємообумовлені з бюджетними відносинами, оскільки на перший план відносин між державою й органами місцевого самоврядування та іншими власниками виходять економічні методи регулювання цих відносин. Велика кількість різних форм власності і їх правового режиму змінює і картину бюджетних відносин.

Становить інтерес визначення місцевих бюджетів, де виділяється, головним чином, їх соціальна спрямованість. Зокрема, М. Ходосевич визначив місцеві бюджети як сукупність економічних відносин, що забезпечують у плановому порядку фінансову базу місцевих рад із розвитку й утримання, головним чином, галузей народного господарства, що безпосередньо спеціалізуються на підвищенні добробуту населення [9, с. 9].

Н. Ширкевич пов'язує місцеві бюджети з функцією контролю, визначаючи їх як реальні ресурси, що перебувають у безпосередньому розпорядженні місцевих рад для здійснення ними господарської та соціально-культурної функції, а також для безпосереднього контролю за діяльністю підприємств, установ, організацій, розташованих на підвідомчій кожній раді території. У них органічно поєднуються дві категорії. З одного боку, місцеві бюджети – це основні фінансові плани місцевих рад, а з другого – реальні ресурси, реальна економічна категорія, що відповідає розвитку виробничої сфери цієї адміністративно-територіальної одиниці [10, с. 23].

Лаконічним і близьким до самоврядної природи місцевих бюджетів є визначення місцевих бюджетів як сукупності завдань, які доручені місцевим бюджетам і сукупності коштів та їх наявності для забезпечення цих завдань [11, с. 6]. Добре доповнює це визначення і визначення місцевих бюджетів як засобів задоволення місцевих потреб за допомогою доходних джерел місцевих рад [12, с. 7].

Необхідно зазначити, що в умовах розвитку ринкової економіки місцеві бюджети повинні мати гнучкість та мобільність. Це необхідно тому, що динаміка розвитку економіки в руслі європейських і загальносвітових процесів, в умовах глобалізації та економічної конкуренції обумовлює більш прогностичний характер всіх економічних та фінансових планів як на державному, так і на місцевому рівнях.

У зв'язку з цим становить інтерес думка англійського дослідника Д. Бейлі, який зазначив, що одна з характерних рис місцевого бюджетування полягає у самому ставленні до бюджету. У деяких випадках він являє собою заяву про намір здійснити видатки з подальшим схваленням різних програм, після того, як вони будуть готові до втілення. В інших випадках бюджет являє собою ліцензію, яка видана муніципалітету, що дає змогу здійснювати витрати в межах встановленої суми. Останній випадок найбільш часто виникає тоді, коли муніципалітет стикається із проблемою визначити вибір політики, на здійснення якої потрібне фінансування [13, с. 61].

З подальшим розвитком ринкових відносин із великою вірогідністю такі ж проблеми чекають й органи місцевого самоврядування в Україні, оскільки, як вже зазначалось, ринок є динамічним, тому точність фінансового прогнозу не може бути постійною і стовідсотковою.

Враховуючи зазначене, зростає роль резервів, які відповідно до законодавства України повинні обов'язково утворюватися.

Зокрема, ст. 24 Бюджетного кодексу України передбачає, що резервний фонд бюджету формується для здійснення непередбачуваних видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету. Порядок використання коштів із резервного фонду бюджету визначається Кабінетом Міністрів України. Рішення про виділення коштів із резервного фонду бюджету приймаються, відповідно, Кабінетом Міністрів України, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування. Резервний фонд бюджету не може перевищувати 1 % обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету. У Державному бюджеті України резервний фонд передбачається обов'язково. Рішення щодо необхідності створення резервного фонду місцевого бюджету приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна місцева рада [14].

На нашу думку, доцільно доповнити зазначену статтю положенням щодо обов'язкового утворення резервного фонду в складі місцевих бюджетів.

Підсумовуючи розглянуті різні аспекти такого багатопланового поняття, як бюджет загалом і місцевий бюджет зокрема, необхідно погодитись з думкою Е. Рижкової, що він розглядається у таких аспектах:

- матеріальному – як документ, який об'єднує витрати і доходи держави та органу місцевого самоврядування;
- юридичному – як закон (або закони) або рішення місцевих органів про бюджети, тобто юридичні акти різної правової форми;
- адміністративному – як попередній план доходів і витрат;
- бухгалтерському – як зведена таблиця, зібраних доходів і витрат (по класифікації доходів і витрат);
- політичному – як дозвіл парламенту уряду на формування і використання державних фінансів (на місцевому рівні дозвіл представницького органу місцевого самоврядування виконавчому органу);
- економічному і соціальному – як інструмент впливу держави на економічне і соціальне життя країни (або на місцевому рівні – органу місцевого самоврядування на економічне і соціальне життя на відповідній території) [15, с. 42].

Висновки. З урахуванням розвитку бюджетних відносин у контексті здійснення децентралізації влади в Україні, підвищення ролі місцевого самоврядування і зміцнення його фінансової основи, місцеві бюджети є запорукою самостійності органів місцевого самоврядування при виконанні їхніх завдань і функцій. Розвиток різних форм власності безпосередньо впливає на розвиток місцевих бюджетів, які перебувають у власності територіальних громад.

У сучасний період особливого значення набуває соціальна спрямованість місцевих бюджетів, у яких акумулюються кошти, за допомогою яких реалізуються інтереси населення відповідних територіальних громад.

Також в умовах розвитку ринкових відносин зростає роль бюджетного прогнозування. Водночас динамічність і, значною мірою, суперечливість загальносвітових економічних процесів загалом і в Україні зокрема, вимагає додаткових гарантій забезпечення стабільності місцевих бюджетів за допомогою створення обов'язкових резервів і їхнього закріплення на законодавчому рівні.

Використані джерела

1. Пискотин М. И. Совестное бюджетное право / М. И. Пискотин. – М., 1971.
2. Воронова Л. К. Бюджетно-правове регулювання в СРСР / Л. К. Воронова. – К. : Вища школа, 1975.
3. Воронова Л. К. Финансовое право : учеб. пособие / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003.
4. Бюджетний кодекс України. – Суми : ВВП НОТІС, 2015.
5. Васильева М. В. Местные бюджеты в современных условиях / М. В. Васильев. – М. : Финансы и статистика, 1987.
6. Постовой В. Н. Экономическая основа местного самоуправления / В. Н. Постовой // Советское государство и право. – 1990. – № 11.
7. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Нижник Н. Р. Правовое регулирование государственно-управленческих отношений : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Н. Р. Нижник. – М., 1992.
9. Ходосевич М. И. Резервы укрепления доходной базы местных бюджетов : автореф. дис. ... канд. эконом. наук / М. И. Ходосевич. – М., 1977.
10. Ширкевич Н. А. Местные бюджеты / Н. А. Ширкевич. – М. : Финансы и статистика, 1991.
11. Смирнов М. А. Местные финансы / М. А. Смирнов. – М., 1926.
12. Одеров П. М. Местные финансы и местный бюджет / П. М. Одеров, А. И. Отовцев, Ф. Е. Орлов. – М. : Госфиниздат, 1931. – Вып. 3.
13. Bayly G. Lokal Government: is it manageable? / G. Bayly. – Oxford Pergamon Press, 1979.
14. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
15. Рыжкова Е. А. Бюджетное право и процесс / Е. А. Рыжкова // Сборник научных трудов МГИМО (университет). – М., 2001. – Вып. 11.

Ісаєва Н. К. Теоретико-правові питання розвитку бюджетних відносин в умовах децентралізації влади в Україні

У статті аналізуються теоретико-правові питання розвитку бюджетних відносин в умовах децентралізації влади в Україні.

Зокрема, звертається увага на те, що розвиток цих відносин обумовлюється особливостями розвитку держави в сучасний період та напрямом державної політики загалом і у бюджетній сфері зокрема. Бюджетне право призначене забезпечити реалізацію бюджетної політики держави і є інститутом фінансового права, який перебуває на стадії розвитку і вдосконалення. Це стосується як теоретичних, так і прикладних аспектів бюджетного права. Необхідність переосмислення і деталізації теоретичних понять бюджетного права пов'язана з особливостями розвитку бюджетних відносин, який і визначається здійсненням в Україні бюджетної реформи. Бюджетна реформа є важливою умовою для децентралізації влади в Україні. Тому бюджетне законодавство України динамічно розвивається у напрямі закріплення нових форм бюджетної діяльності, а також нових понять та категорій, розроблених, з одного боку, фінансово-правовою наукою, а з другого – зумовлених вимогами практики бюджетної діяльності. Водночас понятійний апарат бюджетного права загалом потребує поглибленого аналізу і деталізації з урахуванням розвитку бюджетних правовідносин.

Децентралізація влади передбачає передавання владних повноважень із центру на місця, що повинно супроводжуватися також зміцненням місцевих бюджетів. Саме від цього значною мірою залежить рівень самостійності органів місцевого самоврядування.

У сучасних умовах розвитку місцевого самоврядування певною мірою змінюється характер місцевих бюджетів, тому в статті розглядається, що вкладалося у це поняття дослідниками і які особливості в ньому з'являються.

Ключові слова: державний бюджет, місцевий бюджет, децентралізація влади, місцеве самоврядування, бюджетне законодавство.

Isayeva N. Theoretical and legal issues of development of budgetary relationships under conditions of decentralization of power in Ukraine

The article analyzes theoretical and legal issues of the development of budgetary relationships under conditions of decentralization of power in Ukraine.

In particular, author pays attention to the fact that the development of these relations is stipulated by the specific of the development of the state in the modern period and the directions of general state policy and in the budget sphere. Budgetary law is intended to ensure implementation of the state budget policy and this sphere is an institution of financial law, which is in the stage of development and improvement. This applies to theoretical and practical aspects of budgetary law. The necessity of rethinking and detailing the theoretical concepts of budgetary law is linked to peculiarities of the development of budgetary relations, which is now characterized by the implementation of the budgetary reform in Ukraine. Budgetary reform is an important condition for the decentralization of power in Ukraine. Therefore, the budgetary legislation of Ukraine is dynamically developed in the direction of consolidating new forms of budgetary activity, as well as new concepts and categories developed on the one hand by the financial and legal science, and, on the other hand, – conditioned by the requirements of the practice of budgetary activity. At the same time, general concept of budgetary law needs in-depth analysis and detail consideration of the development of budgetary legal relationships.

Decentralization of power involves the transfer of power from the center to the local level, which should also be accompanied by the strengthening of local budgets. This is largely dependent on the level of autonomy of local self-government.

The article researches on the nature of local budgets changes, reviews recent research on the this concept and its features under current conditions.

Taking into account the development of budgetary relationships in the context of decentralization of power in Ukraine, increasing the role of local self-government and strengthening its financial basis, local budgets are the key to the independence of local self-government bodies in fulfilling their tasks and functions. The development of various forms of ownership directly affects the development of local budgets that are owned by local communities.

In the modern period, the social orientation of local budgets, in which the funds are accumulated, at the expense of which the interests of the population of the respective local communities are realized, becomes of special importance.

Also, in the development of market relationships, the role of budget forecasting is increasing. At the same time, the dynamism and, in a large sense, the contradictory nature of economic processes both on the global level and in Ukraine, in particular, require additional guarantees of ensuring the stability of local budgets through the creation of mandatory reserves and their consolidation at the legislative level.

Key words: state budget, local budget, decentralization of power, local self-government, budgetary legislation.

УДК 342.9

*Людмила Євгенівна Кисіль,
старший науковий співробітник
відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Постановка проблеми. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, концептуальні засади якої були закладені у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [1], а практична реалізація розпочалася у 2015 р., виявилася однією з результативних проголошених стратегічних реформ. Означена реформа спрямована на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що забезпечать місцевий економічний розвиток, надання населенню високоякісних і доступних публічних послуг.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Правове та адміністративно-правове забезпечення є однією з фундаментальних категорій у науці адміністративного права. Зокрема, її дослідженням займалися такі вчені, як В. Авер'янов, В. Бевзенко, А. Берлач, К. Волинка, В. Головка, А. Денисов, О. Дручек, Р. Ігонін, І. Ієрусалімова, Є. Колесников, В. Колпаков, І. Ковлер, Д. Негреша, В. Олефір, А. Селіванов, К. Степаненко, С. Стеценко, Б. Стародубський, Г. Тимчик, Ю. Юдін та багато інших.

Ця проблематика є предметом багатьох сучасних дисертаційних досліджень, зокрема Г. Волинка «Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики», Ю. Корнєєва «Адміністративно-правове забезпечення особистої безпеки працівників податкової міліції», О. Кузьменко «Адміністративно-правове забезпечення менеджменту в державній податковій службі України», К. Степаненка «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном», В. Головка «Адміністративно-правове забезпечення захисту соціальних та економічних прав учасників дорожнього руху в Україні: проблеми теорії та практики» та ін.

Зі свого боку проблеми децентралізації виконавчої влади тією чи іншою мірою висвітлювалися у працях В. Авер'янова, М. Баймуратова, О. Батанова, В. Кампа, І. Коліушка, Н. Нижник, В. Погорілка, М. Пухтинського, В. Цветкова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та ін. Однак комплексні дослідження адміністративно-правового забезпечення децентралізації виконавчої влади відсутні, що свідчить про актуальність обраної тематики дослідження.

Мета статті – проаналізувати стан адміністративно-правового забезпечення децентралізації виконавчої влади в Україні.