

Клімова Світлана Миколаївна,

к держ.упр., доц., доцент кафедри права та європейської інтеграції

Харківського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

ІНСТРУМЕНТАЛЬНА КОНЦЕПЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ

Публічні фінанси забезпечують згідно з Конституцією України справедливість та неупередженість розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами [1]. Частина фінансових відносин, що виникають під розподілу суспільного багатства, є публічно-правовою, тому особливий інтерес становить питання механізму регулюванні даних фінансово-правових відносин.

У вітчизняній літературі сучасні дослідники визначають три етапи утворення права: 1) гносеологічний, який відображає процес виникнення і становлення права у формі правосвідомості; 2) матеріальний, де право формується у результаті реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, що трансформуються у конкретні правовідносини; 3) інституціональний, коли право виступає у вигляді норм, які у сукупності утворюють систему. Іншими словами, зміст поняття правотворення відображає процес появи права як результату соціального розвитку суспільства, що бере початок зі з'ясування потреби у нормативному регулюванні суспільних відносин, створення концепції (ідеї, форми) такого регулювання, розробки і прийняття правового акта та введення його в дію [2, с. 354-355; 3, с. 160-161].

Аналізуючи спеціальну діяльність компетентних органів, що завершує процес правотворення, внаслідок чого набуває юридичної сили та вступає в дію закон, надамо характеристику проблематиці розвитку законодавства

щодо управління публічними фінансами (далі – УПФ), визнаючи негативні та позитивні тенденції.

Необхідність правової впорядкованості фінансово-управлінських відносин об'єктивно зумовлює регламентацію цілей, функцій, суб'єктів, правових режимів управління публічними фінансами в Україні. Досягнення високого рівня правової впорядкованості створить сприятливі умови для раціонального та ефективного управління публічними фінансами. Тож використаємо інструментальний підхід для формулювання шляхів оновлення та оптимізації законодавства про публічні фінанси.

Інструментальний підхід базується на таких положеннях: 1) закон є правовим засобом; 2) застосовуючи правові засоби для досягнення мети, необхідно враховувати соціальні, економічні, історичні фактори, слід покладатися не тільки на формальну логіку, а й загальновизнані правила або судову практику; 3) важливий контекст (деталі конкретної юридичної ситуації); уміння відійти від усталених традицій, правил, поглядів; інструментальна (праксеологічна) природа права, неминуча присутність альтернативних точок зору; 4) право повинно прагнути до соціального результату, ефекту. Закон і судова практика повинні впливати не тільки на учасників судового процесу, а й на життя інших людей. Соціальний та економічний ефект повинен визначатися суспільними потребами; 5) вибір правових засобів визначає ефективність юридичної діяльності, залежить від рівня правосвідомості суб'єктів [4].

Законодавча і виконавча влади продукують необхідну ієрархію нормативно-правових актів, висувають вимоги норм права та втілюють їх у життя, забезпечують виникнення необхідних правовідносин, гарантують здійснення прав та обов'язків суб'єктів і учасників суспільних відносин. У залежності від компетенції та статусу-кво органів, які видають нормативні акти, установлюється їхня ієрархія. Ця ієрархія повною мірою переноситься й на сферу УПФ. Слід визнати, що на систему законодавства впливає воля парламенту України. Але над політичною ситуацією превалує підхід,

відповідно до якого встановлюється чітка супідрядність, ієрархія, яка закріплює юридичну силу як нормативних, так і всіх інших правових актів. Таким чином, у залежності від рівня владної ієрархії та компетенції суб'єкта правотворення конкретна правова норма має відповідну юридичну силу.

В Україні встановлено ієрархію нормативно-правових актів, яка повною мірою переноситься і на сферу публічних фінансів: « 1) Конституція України, Конституція Автономної Республіки Крим; 2) кодекси й інші законодавчі акти; 3) нормативні укази і розпорядження Президента України; 4) підзаконні нормативно-правові акти органів виконавчої влади – постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, накази та інструкції Міністерств, Державних комітетів України; 5) акти органів виконавчої влади на місцях; 6) акти місцевих органів самоврядування щодо здійснення функцій, які їм делеговані державними органами» [5, с. 272].

Цей перелік структури вітчизняного законодавства може доповнюватися і уточнюватися. Так, до цього переліку після пункту «Конституція України...» сьогодні слід віднести міжнародні акти, а пункт четвертий доповнити актами органів державного управління, які не віднесені до системи органів виконавчої влади, але наділені повноваженнями щодо правотворення у фінансовій сфері (Національний банк України, Рахункова палата).

Законотворчість у сфері публічних фінансів охоплює всі характерні особливості процедурної діяльності суб'єктів управління публічними фінансами, вироблення документа – нормативно-правового акта (від проекту до прийнятого нормативно-правового акта), а також введення юридичного документа у дію. Управління публічними фінансами регулюють: Бюджетний кодекс України [6], Податковий кодекс України [7], закони України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [8], «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [9], «Про Національний банк України» [10], «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні» [11], «Про Рахункову палату» [12], «Про систему гарантування

вкладів фізичних осіб» [13], «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [14] та багато інших.

Інструментальну концепцію законодавства про публічні фінанси складають і підзаконні нормативно-правові акти. До них слід віднести укази Президента України (наприклад: [15-16]), постанови Кабінету Міністрів України (наприклад: [17-20]), акти органів державного управління ([21-22]) і місцевого самоврядування (рішення про бюджети).

Державний фінансовий інтерес є видом публічного інтересу і існує завжди, коли мова йде про майно (гроші у тому числі), яке є або повинно стати власністю держави і буде використане для матеріального забезпечення її функціонування [23, с.30]. Цей інтерес набуває нового вектора розвитку у сучасному українському суспільстві, оскільки започатковано проведення реформ у різних галузях і сферах. А це потребує постійного фінансування з боку держави. Тому складові інструментальної концепції законодавства про публічні фінанси постійно змінюються, доповнюються і оновлюються. Цей процес удосконалення не повинен бути хаотичним, безсистемним. Тому виникає необхідність переосмислення підходів до формування законодавства про публічні фінанси. Ця проблема є досить складною з огляду на специфічні особливості даного правового інституту публічного права. Від фундаментальних галузей українського права (наприклад, кримінального, цивільного) даний *інститут* відрізняє предмет правового регулювання, тобто фінансово-управлінські відносини, одним із учасників яких є суб'єкт державного управління; його міжгалузевий характер; він стосується всіх сфер державного управління; охоплює фінансову діяльність усіх органів публічної влади; функціонує при поєднанні матеріальних і процесуальних норм права. Норми адміністративного права у необхідних випадках надають фінансово-управлінським відносинам форму адміністративно-правових. Водночас фінансово-управлінські відносини є лише частиною суспільних відносин, що врегульовані нормами адміністративного права.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
2. Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / [за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко]. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
3. Загальна теорія держави і права : [навч. посіб.] / [за ред. В.В. Копейчикова]. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.
4. Бреднева В.С. Инструментальная теория права в российском правоведении / В.С. Бреднева // Грамота. – 2015. – № 10 (60): в 3-х ч. Ч. III. – С. 32-34. www.gramota.net/materials/372015/10-377.html
5. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків: Право, 2002. – 432 с.
6. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // ВВР України. – 2001. – № 37-38. – Ст. 189.
7. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI // Офіц. вісник України. – 2010. – № 92. – Том 1. – Ст. 3248.
8. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-XII (Редакція від 28.12.2015) // ВВР України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
9. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV (Редакція станом на 12.05.2016) // Офіц. вісник України. – 2003. – № 49 – 51. – Ст. 376.
10. Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV // ВВР України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.
11. Про платіжні системи та переказ грошей в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2346 (Редакція від 23.07.2015) // ВВР України. – 2001. – № 29. – Ст. 137.
12. Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 № 576-VIII //

ВВР України. – 2015. – № 36. – Ст. 360.

13. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України від 23.02.2012 р. № 4452-VI // Офіц. вісник України. – 2012. – № 22. – Ст. 824.

14. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 14.01.1998 № 16/98-ВР // Офіційний вісник України. – 1998. – № 6. – Ст. 219.

15. Про Положення про Державну фінансову інспекцію України: Указ Президента України від 23.04.2011 р. № 499/2011 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 31. – Ст. 1325.

16. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг: Указ Президента України від 23 листопада 2011 року 1070/2011 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 94. – Ст. 3419.

17. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 215 // Офіц. вісник України. – 2015. – № 33. – Ст. 964.

18. Про Положення про Міністерство фінансів України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375 // Офіц. вісник України. – 2014. – № 69. – Ст. 1936.

19. Про Положення про Державну фіскальну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236 // Офіц. вісник України. – 2014. – № 55. – Ст. 1507.

20. Про затвердження Порядку координації одночасного проведення планових перевірок (ревізій) контролюючими органами та органами державного фінансового контролю: постанова Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 № 805 // Офіц. вісник України. – 2013. – № 87. – Ст. 3218.

21. Рекомендації з управління і контролю якості контрольних заходів, що проводяться Рахунковою палатою: рішення Рахункової палати від 10.11.2015 № 8-5 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/vr8_5150-15

22. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку

взаємодії між підрозділами органів державної фіскальної служби при організації, проведенні та реалізації матеріалів перевірок платників податків: наказ Державна фіскальна служба від 31.07.2014 № 22 // Бізнес-Бухгалтерія-Право. Податки. Консультації від 02.03.2015. – № 9. – С. 16.