

УДК 35.072

**Світлана Клімова,**

кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри права та європейської інтеграції  
Харківського регіонального інституту НАДУ при Президентові України

## ІНСТРУМЕНТАЛЬНА КОНЦЕПЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ

*У статті проаналізовано законодавство щодо управління публічними фінансами. Встановлено відсутність єдиного інституційного простору нормативно-правового управління публічними фінансами в Україні. Запропоновано три першочергові шляхи оновлення та оптимізації інструментальної концепції законодавства про публічні фінанси України*

**Ключові слова:** публічні фінанси, фінансово-управлінські відносини, законодавство, правотворення, правова концепція.

**Постановка проблеми.** Важливим напрямом діяльності держави є управління фінансами, рівень якого в Україні поки що не забезпечує соціального розвитку суспільства. Тому актуальними постають питання дослідження правових механізмів управління публічними фінансами. Фінанси є однією з найдавніших та найстабільніших у державному управлінні категорією. Із розвитком людського суспільства з незчисленної кількості форм прояву конкретних фінансових відносин поступово сформувалися як самодостатня субстанція публічні фінанси. У взаємодії суб'єктів державного управління України фінанси стали найвпливовішим фактором суспільного розвитку, а надалі повинні бути основою для реформування всієї управлінської системи. Публічні фінанси забезпечують згідно з Конституцією України справедливість та неупередженість розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами [1].

Зміни, які відбулися у фінансовій сфері останніми роками, не адекватні потребам суспільства. Після ратифікації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, поширеною була думка про необхідність зменшення контрольних функцій держави, сприяння розвитку саморегульованої економіки, яка функціонує без її втручання. Такий підхід став підставою для переорієнтації контролю та послаблення його функцій в усіх напрямках. Прийняті у 2014-2015 роках законодавчі та інші правові акти значно обмежили контроль за фінансово-господарською діяльністю

практично всіх суб'єктів господарювання. Це знайшло свій прояв у скороченні контрольно-ревізійного апарату, з одного боку, й у значних втратах коштів державного бюджету, нецільового витрачання державних коштів, незаконного привласнення державного та комунального майна, з іншого боку.

Щоб способи управління публічними фінансами могли відігравати винятково важливу роль у реформуванні державного управління і тим самим виконати свою місію щодо фінансової самодостатності органів публічної влади, вони мають бути нормативно закріплені в Основному законі держави безпосередньо або виведені з нього Конституційним Судом України. У чинній Конституції України не міститься достатньо передумов для цього. Позитивне закріплення механізму управління публічними фінансами підзаконними актами не дає змоги сповна скористатися внутрішнім потенціалом публічних фінансів.

Таким чином, існує необхідність реформування чинної системи управління публічними фінансами в Україні шляхом оновлення інструментальної концепції законодавства про публічні фінанси, що забезпечить умови для нормального функціонування суспільства у цілому.

**Стан дослідження.** Критичний огляд наукових робіт щодо управління публічними фінансами виявив, що зазначена наукова проблема розглядається нині в Україні фрагментарно. Питаннями фінансів в Україні займалися вчені-правники, серед яких слід особливо відзначити Л. Воронову, Р. Гаврилюк, Е. Дмитренко, А. Ковальчука, М. Кучерявенка, О. Лукашева, А. Монаєнка,

О. Музику-Стефанчук, А. Нечай, Н. Пришву та інших.

Загальні аспекти адміністративно-правових засад управління фінансами в Україні досліджувалися у працях таких вітчизняних учених, як В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, В. Гаращук, А. Комзюк, С. Кузніченко, Н. Матюхіна, В. Настюк, О. Рябченко, А. Селіванов та ін.

Разом із тим аналіз наявних наукових досліджень щодо проблем управління публічними фінансами свідчить про відсутність єдиного комплексного підходу до розуміння правової природи управління публічними фінансами.

**Мета** роботи полягає в тому, щоб шляхом вивчення чинного законодавства, аналізу пріоритетних напрямів його реалізації компетентними суб'єктами визначити інструментальну концепцію законодавства про публічні фінанси України та сформулювати шляхи її оновлення та оптимізації.

**Виклад основного матеріалу.** 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, унаслідок 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 заходом; 2) застосовуючи правові засоби для досягнення мети, необхідно враховувати соціальні, економічні, історичні фактори, слід покладатися не тільки на формальну логіку, а й на 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. Залежно від компетенції та статусу-кво органів, які видають нормативні акти, встановлюється їх ієрархія. Ця ієрархія повною мірою переноситься й на сферу УПФ. Слід визнати, що на систему законодавства впливає воля парламенту України. Але над політичною ситуацією превалює підхід, відповідно до якого встановлюється чітка супідрядність, ієрархія, яка закріплює юридичну силу як нормативних, так і всіх інших правових актів. Таким чином, залежно 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 уточню-

ватися. 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).

Відповідно до ст. 92 Конституції України виключно законами України встановлюються: Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення та погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи [1].

У юридичному сенсі закон – це нормативний акт, який приймають в особливому порядку, що має після Конституції найвищу юридичну силу і спрямований на регулювання найбільш важливих суспільних відносин.

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 уведення 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 становлять 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 й існує завжди, коли мова йде про майно (гроші у тому числі), яке є або повинно стати власністю держави і буде використане для матеріального за-

безпечення 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 складники інструментальної концепції законодавства про публічні фінанси постійно змінюються, доповнюються й 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.

Розвиваючи конституційно-правову доктрину публічних фінансів моделі соціально-інструментальної демократичної сучасної конструкції, слід доповнити Конституцію України розділом «Публічні фінанси» (як пропонувала Р. Гаврилюк [25]) або «Управління публічними фінансами». Цим самим слід поставити надійний заслін на майбутнє волонтаризму з боку правлячих кіл у поводженні з публічними фінансами та унеможливити використання їх в антинародних, негуманних інтересах. Через відповідні запобіжні заходи слід зобов'язати публічну владу використовувати публічні фінанси на поліпшення добробуту і благополуччя всього населення країни. Норми Конституції України мають виконати системуютьовуючі функції. Вони б стали засадничими положеннями як для фінансового, так і для адміністративного права у частині порядку управління, створення системи органів управління фінансами, притягнення до відповідальності за правопорушення у фінансовій сфері, протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і повернення активів законним власникам тощо.

Визначальним для вдосконалення правового регулювання фінансово-управлінських

відносин є розвиток законодавства і прийняття на його основі стратегії реформування публічних фінансів України (у формі постанови Кабінету Міністрів України), якій належить стати підзаконним актом. Цей документ здатен об'єднати правові норми, котрі стосуються фінансового аспекту довготривалої реформи державного управління. Можливим і доцільним є одночасна підготовка і прийняття так званого пакету законів – окремих нормативних актів про фінансову діяльність держави. При цьому однією з умов має бути наявність системного підходу до його формування, саме створення узгодженої системи нормативних актів, що кореспондують один одному, й установлення пріоритетності відповідного нормативного акта під час його застосування. Такий підхід потребує змінити базові документи щодо бюджетної системи й оподаткування, тобто кодифіковані акти. Лише після цього вважаємо за можливе розпочати вдосконалення підзаконних нормативно-правових актів, що повинні відповідати Конституції та законам.

Стратегія реформування публічних фінансів України за своєю структурою повинна складатися із загальних положень, у яких слід обґрунтувати фундаментальне значення стратегії для забезпечення стабільності бюджетної системи, а також загальної фінансової безпеки та стійкого економічного зростання в державі. Слід зазначити, що принципи та механізми, які лежатимуть в основі стратегії, стануть факторами соціально-економічного розвитку країни, з одного боку, а з іншого – ефективним інструментом державного управління.

Завдання нової правової концепції УПФ: 1) конституційне врегулювання принципів та напрямів розвитку системи управління публічними фінансами; 2) підвищення ефективності публічних фінансів шляхом удосконалення правової бази, забезпечення її впорядкованості, стабільності та поступової систематизації; 3) створення комплексу правових гарантій для учасників фінансово-управлінських відносин, механізму невідворотності покарання за порушення встановлених норм.

Наявна система законодавства України характеризується такими негативними рисами: а) велика чисельність нормативних документів та невідповідність між собою законів і підзаконних актів, які регулюють фінансово-управлінські відносини; б) нестабільність законодавства, численні зміни та поправки до чинних законів; в) відсутність регулюючої функції фінансів; г) відсутність достатніх правових гарантій для учасників фінансово-управлінських відносин.

Досліджуючи процес створення законодавчих актів у сфері публічних фінансів як найважливішого державотворчого явища, недоцільно її розуміння обмежувати лише розробкою та прийняттям законодавчих актів. Законодавство, у тому числі й Конституція, – не що інше, як інструмент (позитивний чи негативний) у руках людей, які його застосовують (або повинні застосовувати). Якість законодавства певним чином впливає на рівень законності у фінансовій сфері. Факти порушень фінансового законодавства продовжують мати місце в соціально-економічному житті України, про що свідчать звіти контролюючих органів [13]. Тож підвищити рівень законності – це першочергове завдання для вироблення успішної стратегії реформування державного управління.

#### Висновки

Правова база, що регламентує управління публічними фінансами в Україні, на сьогодні не структурована, не створено єдиного інституційного простору нормативно-правового управління публічними фінансами. Відсутні норми, що встановлюють відповідні повноваження і взаємозв'язки між органами управління фінансами. Особливо негативні наслідки відсутності базового документа щодо управління публічними фінансами країна має у бюджетному процесі, де стабільної системи руху бюджетних коштів не існує, порядок організації бюджетного процесу постійно порушується, виникають факти порушень фінансового законодавства.

Специфіка УПФ потребує відповідного правового забезпечення в Конституції України, бюджетному і податковому кодексах, чіткого визначення термінології, удосконалення організаційної структури та методологічних параметрів, усунення паралелізму та дублювання повноважень органів управління.

Шляхи оновлення та оптимізації інструментальної концепції законодавства про публічні фінанси України:

1. Законодавчі акти, які становлять основу законодавства про публічні фінанси, разом із міжнародними нормами повинні містити повну, логічно і юридично виважену систему процесуальних норм, які мають забезпечити реалізацію норм матеріального права.

2. Найпершим завданням законотворців є внесення змін до Конституції України, її доповнення окремим розділом «Публічні фінанси» або «Управління публічними фінансами».

3. Складником реформування державного управління має бути розробка і затвердження стратегії реформування публічних фінансів.



## 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 : навчальний посібник / [за ред. В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.
4. Бреднева В.С. Инструментальная теория права в российском правоведении : в 3-х ч. [Електронний ресурс] / В.С. Бреднева // Грамота. – 2015. – № 10. – Ч. III. – С. 32-34. – Режим доступу : [www.gramota.net/materials/372015/10-377.html](http://www.gramota.net/materials/372015/10-377.html)
5. Загальна теорія держави і права : гідручник для студентів 3-14 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 № 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 26.01.1993 № 2939-XII (Редакція від 28.12.2015) // ВВР України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
9. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV (Редакція станом на 12.05.2016) // Офіц. вісник України. – 2003. – № 49 – 51. – Ст. 376.
10. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV // ВВР України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.
11. Про платіжні системи та переказ грошей в Україні : Закон України від 05.05.2001 № 2346 (Редакція від 23.07.2015) // ВВР України. – 2001. – № 29. – Ст. 137.
12. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII // ВВР України. – 2015. – № 36. – Ст. 360.
13. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23.02.2012 № 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 № 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 23.11.2011 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](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.
23. Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : монографія. – Чернівці, 2006. – 264 с.
25. Гаврилюк Р. Конституція держави і публічні фінанси: проблеми теорії / Р. Гаврилюк // Право України. – 2006. – № 12. – С. 15–19.
26. Звіт Рахункової палати за 2015 рік. – Київ, 2016. – 332 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748714/Zvit\\_RP\\_2015.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748714/Zvit_RP_2015.pdf)

*В статті проаналізовано законодавство по управленню публичними финансами. Установлено, что не было создано единого институционального пространства нормативно-правового управления публичными финансами в Украине. Предложены три первоочередные направления для обновления и оптимизации инструментальной концепции законодательства о публичных финансах Украины.*

**Ключевые слова:** публичные финансы, финансово-управленческие отношения, законодательство, правотворчества, правовая концепция.

*The article analyzes the legislation on management of public finances. It was found that not a single institutional space created regulatory management of public finances in Ukraine. Proposed three priority areas for the renovation and optimization of the instrumental concept of the legislation on public finance of Ukraine*

**Key words:** public finance, financial-administrative relations, legislation, legislative drafting, legal concept.