

УДК 342:351

Світлана Клімова,

канд. наук з держ. упр., доцент,
доцент кафедри права та європейської інтеграції
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ВИДИ НОРМАТИВНИХ АКТІВ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

У статті розкрито зміст нормативних актів управління у сфері публічних фінансів, дано характеристику основних видів нормативних актів за суб'єктами, що їх видали. Запропоновано вдосконалення правового забезпечення процесу планомірного утворення, розподілу та використання публічних грошових фондів здійснити шляхом прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України (закону про адміністративну процедуру) та закону про нормативно-правові акти.

Ключові слова: акти управління, нормативні акти управління, індивідуальні акти управління, публічні фінанси.

Постановка проблеми. Форми діяльності органів управління у сфері публічних фінансів поділяють на правові та організаційні. У межах правових форм здійснюється прийняття нормативних та індивідуальних (змішаних) актів, результатом чого стає поява відповідного документа.

Виокремлюючи з управлінських актів нормативні, слід наголосити на їхній винятковій ролі у забезпеченні практичного здійснення державного управління за допомогою реалізації управлінських дій і правового встановлення порядків здійснення певних дій (процедур) виконавчо-розпорядчого характеру, які забезпечують постійний процес управління публічними фінансами та організаційно-правовий статус органів виконавчої влади, що управляють публічними фінансами.

Якщо оптимальна система державного управління повинна забезпечувати потреби громадян та реалізацію цілісної державної політики, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики, то через управління публічними фінансами має забезпечуватися утворення і розподіл публічних централізованих і децентралізованих фондів коштів, які є необхідними для функціонування держави та органів місцевого самоврядування, інших утворень. При цьому органи влади повинні прозоро та ефективно використовувати фінансові ресурси для досягнення стратегічних цілей.

Аналіз управління публічними фінансами в Україні дає змогу виявити такі проблеми прийняття актів управління:

1) правова база, що регламентує управління публічними фінансами в Україні, на сьогодні не структурована, не створено єдиного простору адміністративно-правового регулювання управління публічними фінансами; 2) потребують удосконалення норми, що встановлюють відповідні процедури і забезпечують взаємозв'язки між органами управління фінансами; 3) не встановлено на законодавчому рівні поняття та характерні риси нормативних управлінських актів; 4) не врегульовано на законодавчому рівні поняття індивідуального (адміністративного) акта.

Без упорядкування управлінських відносин у фінансовій сфері марно сподіватися на підвищення ефективності системи державного управління, належний та оптимальний розподіл функцій між рівнями публічної адміністрації, прозорі процедури формування та використання коштів публічних фондів, мінімізацію умов для корупції.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі аспекти прийняття нормативних актів управління у сфері публічних фінансів досліджено у працях таких вітчизняних фахівців у галузі адміністративного права та державного управління, як В. Авер'янов, В. Бакуменко, Ю. Битяк, В. Гаращук, С. Загороднюк, І. Коліушко, В. Колпаков, О. Крупчан, В. Купрійчук, Н. Плахотнюк, Л. Прокопенко, Д. Сухінін, Г. Чміленко, Ю. Шаров, Т. Ященко, а також деяких закордонних дослідників, зокрема Д. Бахрах, Г. Бребана, Ж. Веделя, Д. Дж. Галлігана, Ж. Зіллера, О. Люхтерграндта, Е. Шмідта-Ассмана тощо. Дослідження у цій галузі три-

вають і нині. Але недостатнім є дослідження видів нормативних актів управління у сфері публічних фінансів України.

Об'єктом дослідження стали правові відносини, що пов'язані з прийняттям нормативних управлінських актів.

Мета статті – розвиток теоретичних положень у сфері прийняття управлінських нормативних актів суб'єктами, що управляють публічними фінансами, дослідження видів цих актів і визначення напрямів удосконалення їх прийняття.

Виклад основного матеріалу. Управлінська діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування здійснюється у певних формах, кожна з яких зумовлена специфічними завданнями і функціями управління та має особливий зміст. Будь-яка діяльність з управління характеризується власним змістом, тобто конкретними зв'язками, принципами, процесами, учасниками та елементами; будь-який зміст управління має конкретну форму свого зовнішнього прояву [1, с. 363]. Н. Г. Плахотнюк зазначила, що основними формами діяльності органів державного управління виступають правова та організаційна. У межах правової форми здійснюється прийняття нормативних та індивідуальних актів, а також учинення дій, що мають юридичні наслідки. Якщо у першому випадку створюється відповідний документ – нормативний, індивідуальний чи змішаний акт, то в другому прийняття документа не здійснюється. Хоча настання юридичних наслідків є обов'язковою умовою в обох випадках [2].

Видами актів управління у межах правової форми діяльності публічної адміністрації є: 1) дії, бездіяльність, що мають юридичні наслідки; 2) нормативні акти, індивідуальні (адміністративні) та змішані акти у вигляді відповідного документа.

Дії, що спрямовані на досягнення правового результату, називають юридичними актами [3, с. 347]. У процесі правового регулювання юридичні дії як основний вид юридичних фактів виступають у різних якостях. Дії є підставами виникнення, зміни, припинення правовідносин, настання різних правових наслідків. З іншого боку, дії відіграють роль матеріального об'єкта, на який впливають правові відносини і заради яких здійснюється правове регулювання.

До нормативних належать акти, які видано в установленому порядку уповноваженим на те органом державної влади, органом місцевого самоврядування або посадовою особою; встановлюють правові норми (правила поведінки); обов'язкові для невизначеного кола осіб; розраховані на неодноразове

застосування; які діють незалежно від того, виникли або припинилися конкретні правовідносини, передбачені актом [4, с. 393].

В авторській статті під назвою «Суб'єкти реалізації державної фінансової політики» [5] розглянуто систему суб'єктів управління публічними фінансами, а сьогодні цю систему становлять: органи виконавчої влади; органи публічного управління, яких не віднесено до органів виконавчої влади (Рахункова палата України, Національний банк України, Фонд соціального страхування України та інші); територіальні громади і органи місцевого самоврядування; підприємства, установи та організації, громадські об'єднання, які наділені державою повноваженнями з управління публічними фінансами.

Процеси реформування у нашій державі можуть спричинити появу нових суб'єктів управління публічними фінансами, які здійснюватимуть діяльність із формування, розподілу та використання коштів публічних фондів та контролю за ними. Тож усі управлінські дії повинні бути регламентовані законодавчими або підзаконними актами. Відсутність певних управлінських нормативних актів призводить до руйнації управлінського процесу або його неефективності. Так, невчасне видання актів щодо управління публічними фінансами може призвести до порушення, наприклад, бюджетного процесу або процесу адміністрування податків. Виправити ситуацію, коли прогалина в законодавстві не дає можливості реалізувати повноваження органів публічного управління, вкрай складно.

У посібнику «Административное право» зазначається, що процес управління повинен бути насичений тільки допустимими для вирішення того чи іншого завдання управління або виконання тієї чи іншої функції управління формами управління. В іншому разі управлінські дії можуть бути поставлені під сумнів, а їхній зміст оскаржений. Однак це не означає, що суб'єкт публічного управління позбавлений можливості діяти на свій розсуд: у кожному конкретному випадку він повинен творчо підходити до вибору тієї чи іншої форми управління для вирішення специфічних управлінських завдань [4, с. 365].

Видами нормативних актів у сфері управління публічними фінансами України за суб'єктами, що їх видали, є:

1. *Акти Кабінету Міністрів України.* Уряд України як вищий орган у системі органів виконавчої влади у межах своєї компетенції на основі і на виконання Конституції та законів України видає постанови і розпорядження, обов'язкові до виконання (ст. 117 Конституції України [6]). Акти КМУ

нормативного характеру видаються у формі постанов, а акти КМУ з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань – у формі розпоряджень (ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [7]). Так, Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної аудиторської служби України» [8] має нормативний характер.

2. *Нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.* Міністри та керівники інших центральних органів виконавчої влади у межах компетенції очолюваних ними органів у відповідній сфері управління видають нормативні акти у формі наказів (ст. 117 Конституції України, п. 6 Загального положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України [9]).

Межі правотворчої компетенції центральних органів виконавчої влади конкретизуються у положеннях про окремі міністерства. Так, у ст. 8 Положення про Міністерство фінансів України закріплено (затверджено постановою Кабінету Міністрів України [10]), що Міністерство видає накази, організовує і контролює їх виконання.

Наказами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади затверджуються такі документи:

– інструкції – акти, що видаються з метою роз'яснення порядку застосування норм права або з метою встановлення методичних правил і способів виконання певних операцій, дій (наказ Мінфіну України «Про затвердження Інструкції з оформлення органами доходів і зборів матеріалів про адміністративні правопорушення» [11]);

– положення – систематизований (зведений) нормативний акт, яким визначаються структура, завдання, компетенція або організація діяльності певних суб'єктів права (наказ Мінфіну України «Про затвердження Положення про рух коштів єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [12]);

– правила – акти, що закріплюють порядок організації та здійснення певного виду діяльності (наказ Мінфіну України «Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання» [13]);

– порядки – акти, у яких закріплюють розташування елементів у певній послідовності (наказ Мінфіну України «Про затвердження Порядку проведення перевірок платників податків з питань повноти нарахування і сплати податків під час здійснення контрольованих операцій» [14]);

– методичні рекомендації – акти, що містять комплекс коротких і чітко сформульова-

них пропозицій і вказівок, що сприяють впровадженню в практику найбільш ефективних методів і форм управління. Методичні рекомендації розробляються на основі вивчення або узагальнення практичного досвіду (наказ Держфінінспекції України «Про затвердження Методичних рекомендацій» [15]);

– переліки – акти, що містять певну послідовність однорідних об'єктів (наказ Мінфіну України «Про затвердження Критеріїв ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення» [16]).

Наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5 визначено процедуру підготовки та подання до Міністерства юстиції України нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, та єдиний механізм їх розгляду та державної реєстрації у Міністерстві юстиції України [17].

Акти цієї групи часто називають відомчими, які, у свою чергу, поділяються на внутрішні та зовнішні.

3. *Нормативні акти місцевих державних адміністрацій.* Голови адміністрацій вправі відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [18] видавати розпорядження, які можуть стосуватися фінансових питань. Наприклад, щодо цільової одноразової допомоги малозабезпеченим верствам населення [19].

4. *Нормативні акти органів публічного управління, яких не віднесено до органів виконавчої влади* (Рахункова палата України, Національний банк України, Фонд соціального страхування України та інші). Розглянемо детально акти Рахункової палати. Відповідно до статті 26 Закону України «Про Рахункову палату» рішення Рахункової палати приймаються на засіданні Рахункової палати відкритим голосуванням більшістю голосів від кількості присутніх на засіданні членів Рахункової палати і підписуються Головою Рахункової палати або особою, яка головувала на засіданні Рахункової палати [20]. Згідно із згадуваним Законом [20] основні процедурні питання здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) врегульовано у цьому Законі, а решта – у Методичних рекомендаціях із проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту, затверджених рішенням Рахункової палати [21]. Рекомендаціях з управління і контролю якості контрольованих заходів, що проводяться Рахунковою палатою, затверджених рішенням Рахункової палати [22].

5. *Нормативні акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування.* Згідно зі ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування в Україні здійснюється через сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи. Органи місцевого самоврядування у межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144 Конституції України, ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [23]).

6. *Локальні нормативні акти* – це акти, які приймаються керівниками підприємств, установ, організацій у межах наданих їм повноважень з метою регулювання службової і трудової діяльності [3, с. 291]. Правила управління публічними фінансами, як правило, визначаються на рівні органів публічної влади, однак із процесами децентралізації можуть бути встановлені керівникам установ права видавати накази і розпорядження, якими можуть затверджуватися положення та правила, наприклад, стосовно внутрішнього фінансового контролю. Пунктом 1.6 Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах визначено, що організація та здійснення внутрішнього контролю в установі відбувається шляхом видання/затвердження керівниками установ ряду внутрішніх документів (наказів, розпоряджень, правил, регламентів, положень, посадових інструкцій тощо) [24].

Дію актів управління розрізняють у просторі, часі та за колом осіб [25, с. 53], що буде досліджено в інших авторських роботах.

Висновки

Вибір і використання способу вираження правових форм управлінських дій зумовлюються юридичними властивостями форми управління. У сфері управління публічними фінансами основним способом є нормотворча діяльність, у результаті якої з'являється нормативний акт управління, що становить офіційний документ.

У нашій державі поняття нормативного акта управління та індивідуального (адміністративного) акта на законодавчому рівні не врегульовано.

Під *нормативним актом управління публічними фінансами* слід розуміти офіційний письмовий документ, який прийнято суб'єктом управління публічними фінансами у результаті нормотворення, який спрямовано на врегулювання процесу планомірного утворення, розподілу та використання публічних грошових фондів, який містить нор-

ми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування.

Видами нормативних актів у сфері управління публічними фінансами України за суб'єктами, що їх видали, є: 1) акти Кабінету Міністрів України; 2) нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 3) нормативні акти місцевих державних адміністрацій; 4) нормативні акти органів публічного управління, яких не віднесено до органів виконавчої влади; 5) нормативні акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 6) локальні нормативні акти.

Удосконалення правового забезпечення процесу планомірного утворення, розподілу та використання публічних грошових фондів можна здійснити шляхом прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України (закону про адміністративну процедуру) та закону про нормативно-правові акти, що сприятиме створенню єдиного простору адміністративно-правового регулювання управління публічними фінансами.

Список використаних джерел:

1. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр, и доп. – М.: Норма, 2007. – 816 с.
2. Плахотнюк Н. Г. Адміністративні акти органів державного управління: проблемні питання правового регулювання [Електронний ресурс] / Н. Г. Плахотнюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2. – С. 394–400. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2008_2_53
3. 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, 2009. – 584 с.
4. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр, и доп. – М.: Норма, 2007. – 816 с.
5. Клімова С. М. Суб'єкти реалізації державної фінансової політики / С. М. Клімова // Науково-інформаційний журнал «Статистика України». – 2010. – № 1. – С. 98–103.
6. Конституція України (Основний закон): Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Право, 1996. – 64 с.
7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII (Редакція від 01.05.2016) // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
8. Про утворення Державної аудиторської служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 868 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 87. – Ст. 2907.
9. Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України : Указ Президента України від 12.03.1996 № 179/96 // Урядовий кур'єр від 28.03.1996.

10. Про Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375 // Офіц. вісник України. – 2014. – № 69. – Ст. 1936.
11. Про затвердження Інструкції з оформлення органами доходів і зборів матеріалів про адміністративні правопорушення : наказ Мінфіну України від 02.07.2016 № 566 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1046-16>.
12. Про затвердження Положення про рух коштів єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : наказ Мінфіну України від 12.02.2016 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 22. – Ст. 867.
13. Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання : наказ Мінфіну України від 26.08.2014 № 836 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 79. – Ст. 2264.
14. Про затвердження Порядку проведення перевірок платників податків з питань повноти нарахування і сплати податків під час здійснення контрольованих операцій : наказ Мінфіну України від 10.03.2016 № 344 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 34. – Ст. 1344.
15. Про затвердження Методичних рекомендацій : наказ Держфінінспекції України від 02.12.2013 № 285 // Баланс-Бюджет. – 2014. – № 5. – С. 5.
16. Про затвердження Критеріїв ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення : наказ Мінфіну України від 08.07.2016 № 584 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1047-16>
17. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ Мініюсту України від 12.04.2005 № 34/5 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 15. – Ст. 799.
18. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
19. Про цільову одноразову допомогу мало-забезпеченим верствам населення на компенсацію різниці в цінах на хліб у зв'язку з його подорожчанням у 2003 році : Розпорядження Голови Харківської обласної державної адміністрації № 399 від 14.11.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua/dokumenty/61/644>
20. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 63. – Ст. 2074.
21. Методичні рекомендації з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту: рішення Рахункової палати від 22.09.2015 № 5-5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/vr5-5150-15/>
22. Рекомендації з управління і контролю якості контрольних заходів, що проводяться Рахунковою палатою, затвержені рішенням Рахункової палати від 10.11.2015 № 8-5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16746914/Rekomen_8-5.pdf
23. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
24. Про затвердження Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах: наказ Мінфіну України від 14.09.2012 № 995. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v0995201-12>
25. Адміністративне право : посіб. для підготовки до іспиту / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй та ін.]; за заг. ред. В.М. Гаращука. – Х.: Право, 2016. – 144 с.

В статье раскрыто содержание нормативных актов управления в сфере публичных финансов, дана характеристика основных видов нормативных актов по субъектам, которые их выдали. Предложено совершенствование правового обеспечения процесса планомерного образования, распределения и использования публичных денежных фондов осуществит путем принятия Административно-процедурного кодекса Украины (либо закона об административной процедуре) и закона о нормативно-правовых актах.

Ключевые слова: акты управления, нормативные акты управления, индивидуальные акты управления, публичные финансы.

The content regulations management in public finances, given the characteristics of the main types of regulations by entities that they issued. An improvement of legal support for the process orderly formation, distribution and use of public money funds achieved by the adoption of the Administrative Procedure Code of Ukraine (the Law on Administrative Procedure) and the Law on Normative Legal Acts.

Key words: acts of governance, regulations management, individual acts of management, public finance.

