

**УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГУЛЮЄ
ПОРЯДОК ЗДІЙСНЕННЯ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ
В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

У статті досліджується необхідність удосконалення чинного законодавства, яке регулює порядок здійснення фінансової діяльності в Україні, обґрунтовується необхідність здійснення систематизації чинного законодавства у сфері управління фінансами, досліджуються наукові позиції вчених щодо необхідності прийняття спеціалізованого нормативно-правового акта у сфері фінансів – Фінансового кодексу України. Автор висловлює думку щодо можливості врегулювання відносин у сфері управління фінансами двома окремими законами, один з яких визначав би основи для здійснення фінансової діяльності в Україні, а інший закріплював і характеризував систему органів та осіб, які уповноважені на здійснення управління фінансовою діяльністю в державі, а саме: Законом України «Про організацію фінансової діяльності в Україні» і Законом України «Про органи й осіб, які здійснюють фінансову діяльність в Україні».

Ключові слова: фінанси, фінансова діяльність, систематизація, управління, законодавство, удосконалення.

В статье исследуется необходимость усовершенствования действующего законодательства, регулирующего порядок осуществления финансовой деятельности в Украине, обосновывается необходимость осуществления систематизации действующего законодательства в сфере управления финансами, исследуются научные позиции ученых о необходимости принятия специализированного нормативно-правового акта в сфере финансов – Финансового кодекса Украины. Автором высказано мнение о возможности урегулирования отношений в сфере управления финансами двумя отдельными законами, один из которых определял бы основы для осуществления финансовой деятельности в Украине, а другой закреплял и характеризовал систему органов и лиц, уполномоченных на осуществление управления финансовой деятельностью в государстве: Законом Украины «Об организации финансовой деятельности в Украине» и Законом Украины «Об органах и лицах, осуществляющих финансовую деятельность в Украине».

Ключевые слова: финансы, финансовая деятельность, систематизация, управление, законодательство, совершенствование.

This article examines the need to improve current legislation governing the exercise of the financial activity in Ukraine, the necessity of implementing the systematization of current legislation on financial management, examines the scientific position of scientists on the need to accept specialized legal act in finance – Financial Code of Ukraine. The author suggested the possibility of regulation of relations in the field of financial management two separate laws, one of which would determine the basis for financing activities in Ukraine and other secured and described the system of bodies and persons authorized to conduct financial management in the country. These laws should be the law of Ukraine “On organization of financial activities in Ukraine” and the Law of Ukraine “On the bodies and persons engaged in financial activities in Ukraine”.

Key words: finance, ordering, management, legislation improvement.

Вступ. Управління фінансовою діяльністю в Україні є досить складним процесом, під час безпосередньої реалізації якого можна охарактеризувати рівень належного й ефективного розвитку економіки нашої держави. Від правильності формування Державного бюджету країни, його виконання, реалізації інших державних цільових і стратегічних програм, цілеспрямованого використання коштів централізованих фондів держави досить часто залежить подальший розвиток країни, а також імідж держави на міжнародному рівні. Із цього приводу доречною є позиція Н.С. Селюченко та З.К. Шмігельської, які зазначають, що формування системи фінансових органів та інституцій в Україні нині є надзвичайно актуальним, оскільки від правильності вирішення цього питання залежить як ефективність функціонування державних органів, так і стабільність розвитку економіки країни загалом. Тому науковці також наголошують на проблемі вдосконалення системи фінансів України, яка все ще перебуває на стадії становлення й потребує контролю з боку державних органів управління. Крім того, правильна фінансова модель не лише стимулюватиме виробника, а й забезпечить ефективність фінансових відносин у суспільстві [1, с. 366].

Питання фінансів і фінансової діяльності досліджувала значна кількість науковців, серед яких М.Г. Білопольський, Т.О. Губанова, О.П. Кириленко, Л.Л. Кінашук, С.М. Клімова, Н.І. Коваленко, Ю.О. Костенко, М.П. Кучерявенко, Л.О. Миргородська, А.Б. Мокрицька, В.І. Оспіщев, О.Г. Остапенко, І.О. Панов, С.М. Попова, В.Ф. Роль, Л.А. Савченко, В.В. Сергієнко, І.Є. Чуркіна тощо. Проте, актуальним нині залишається пошук ефективних шляхів удосконалення чинного законодавства у сфері управління фінансами, оновлення законодавчої бази та перегляду усталених правових позицій в управлінні фінансовою діяльністю.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування проблем і перспектив удосконалення законодавства, яке регулює порядок здійснення управління фінансовою діяльністю в Україні.

Результати дослідження. Зазначимо, що проблема вдосконалення законодавства щодо порядку здійснення управління фінансовою діяльністю в Україні останнім часом досить часто піднімається як на науковому рівні, так і в кулуарах вищих органів державної виконавчої влади. Це зумовлено тим, що нині все частіше стає відомо про випадки неефективної фінансової політики, яка провадиться в державі, про незаконне та нецільове використання коштів державного бюджету, коштів державних цільових фондів, учинення різноманітних фінансових правопорушень, недотримання процедури під час здійснення фінансової діяльності тощо. Одним із факторів, які є причиною порушення порядку здійснення фінансових операцій, на нашу думку, є насамперед відсутність систематизованого нормативно-правового акта, який би визначав засади фінансової політики, чітко закріплював повноваження органів державної влади; іншим фактором є наявність значної кількості прогалин у нормативно-правових актах, якими регулюється управління фінансовою діяльністю в державі. Про неналежну нормативно-правову базу у сфері управління фінансами наголошено й на науковому рівні. Так, наприклад, варто погодитися з позицією І.П. Садловської, яка зазначає, що комплексне реформування сфери управління державними фінансами має забезпечити ефективність управління видатками, концентрацію фінансових ресурсів на виконанні першочергових завдань державної економічної політики, прискорення економічних перетворень у відповідних сферах і створення належних умов для задоволення потреб суспільства. Для успішного розвитку підприємств фіскальна політика держави має бути послідовною, гнучкою, оперативно реагувати на актуальні потреби підприємств, кон'юнктуру економіки; удосконаленню також підлягає нормативно-правова база з питань оподаткування з урахуванням міжнародних стандартів, що зможе забезпечити покращення умов діяльності й збільшення податкових надходжень у довгостроковому періоді [2, с. 269–270]. Ми погоджуємося з таким твердженням, особливо з необхідністю вдосконалення чинної нормативно-правової бази, яка регулює порядок управління суспільними відносинами у сфері оподаткування та здійснення фінансових операцій, а також систематизації повноважень компетентних органів у цій сфері.

З огляду на зазначене вище, важливим напрямом удосконалення законодавства, яке регулює порядок здійснення управління фінансовою діяльністю в Україні, на нашу думку, є саме поглиблення законодавчого закріплення принципу публічності в управлінні фінансовою діяльністю держави та принципу публічності в роботі посадових осіб фінансових органів. Одним зі шляхів для можливого закріплення цих принципів є прийняття спеціалізованого нормативно-правового акта у сфері управління фінансовою діяльністю. Наголосимо на тому, що функціонування фінансів здійснюється насамперед на основі відповідного правового акта, який зазвичай має силу закону. Так, наприклад, у 2001 р. у Франції було прийнято ключовий документ – Органічний закон про фінансове законодавство. Досліджуючи цей Органічний закон, С.М. Клімова підкреслює, що в українському розумінні він наближений до конституційного закону, у ньому визначено

концепцію реформування фінансової сфери. До реформи були відразу залучені не тільки органи виконавчої влади, але й парламент, і контрольно-рахункові органи. Метою бюджетної реформи Франції став перехід від традиційного кошторисного фінансування державних інститутів до фінансування відповідно до передбачуваних результатів їх діяльності. У результаті проведення реформи державний бюджет став документом, доступним для суспільства, що дозволяє точно визначати обсяг коштів, які виділяються державою за кожним напрямом діяльності, і співвідносити їх із досягнутими результатами [3, с. 351].

Про необхідність прийняття дієвого нормативно-правового акта, на основі якого здійснювалися б регулювання фінансових відносин у державі та кодифікація чинного законодавства у сфері фінансів, висловлюється І.В. Рукавишнікова, яка констатує, що система чинного фінансового законодавства не має єдиного конститутивного нормативного акта, що, безумовно, негативно позначається на ефективності правозастосування [4, с. 19]. Дійсно, нормативно-правове закріплення повноважень органів управління фінансовою діяльністю, на нашу думку, здійснюється на підставі різноманітних нормативно-правових актів, які мають різну юридичну силу. Така ситуація, на жаль, впливає на стабільність фінансової системи, функціонування всіх структурних елементів управління фінансовою діяльністю держави, їх належне впорядкування, функціонування тощо.

Про необхідність систематизації чинного законодавства щодо фінансових правовідносин у своїх наукових працях неодноразово наголошує В.Р. Базюк, яка вважає, що сучасний етап розвитку фінансового законодавства в нашій державі пов'язується з потребою в його гармонізації, уніфікації та систематизації. Це зумовлюється низкою причин, серед яких можна назвати наявність значної кількості нормативно-правових актів, що регулюють провадження публічної фінансової діяльності, кількість яких не завжди свідчить про їхню якість, а також інтеграцію України до європейського правового простору. Науковець вважає, що саме завдяки систематизації фінансового законодавства можуть бути усунені прогалини в нормативно-правовій регламентації, суперечності нормативно-правових актів, що впорядковують різні види фінансових відносин [5, с. 232]. Позитивні риси в систематизації фінансового законодавства вбачає й Н.М. Пархоменко, який вважає, що метою систематизації є також створення технічно відпрацьованого, досконалого за формою, зручного для користування фінансового законодавства. Завдяки її реалізації нормативно-правові акти стають доступними, чіткими, компактними, мають однакову структуру, термінологію та стиль викладення, що допомагає тлумаченню й застосуванню норм [6, с. 102]. Отже, систематизація законодавства спрямована на полегшення користування нормативно-правовою базою, яка регулює фінансові правовідносини, на впорядкування законодавства в цій сфері, на поступове усунення прогалин у нормативно-правовому регулюванні фінансових правовідносин між різними суб'єктами, усунення дублювання повноважень між суб'єктами фінансової діяльності тощо. Тобто метою систематизації є впорядкування нормативно-правових актів у фінансовій діяльності.

Необхідність систематизації чинного законодавства у фінансовій діяльності, на нашу думку, зумовлена такими факторами: 1) значною кількістю актів у сфері фінансів, які видаються різними органами й суб'єктами державної влади, мають різну юридичну силу, поширюються на різні суспільні відносини; 2) поступовим збільшенням кількості підзаконних актів, які приймаються відповідно до розвитку суспільних відносин у державі; 3) наявністю повторень, неясності, помилок, а інколи – прогалин і неузгодженості в положеннях різних нормативно-правових актів у сфері фінансової діяльності; 4) необхідністю внесення численних змін і доповнень у нормативно-правові акти у сфері фінансової діяльності; 5) відсутністю системи взаємозв'язку й узгодженості між різними нормативно-правовими актами у фінансовій сфері; 6) узгодженістю нормативно-правових актів, які були прийняті до набуття Україною незалежності, і актів, прийнятих після 1991 р.; 7) подальшою гармонізацією національного законодавства у фінансовій сфері відповідно до міжнародно-правових вимог тощо.

Усі ці й інші об'єктивні умови вказують на необхідність вирішення питання щодо подальшої систематизації фінансового законодавства та належного впорядкування суспільних відносин у цій сфері. Нині в науковій літературі точаться дискусії щодо необхідності прийняття єдиного нормативно-правового акта, закону чи взагалі кодексу у сфері фінансів, тобто щодо здійснення систематизації фінансового законодавства. Дискусійним питанням є необхідність прийняття спеціалізованого нормативно-правового акта (Фінансового кодексу України) як систематизованого акта у сфері управління фінансовою діяльністю. Одними науковцями висловлюється думка щодо необхідності прийняття спеціалізованого нормативно-правового акта – саме Фінансового кодек-

су України як систематизованого акта у сфері управління фінансами та фінансовою діяльністю. Зокрема, таку позицію висловлює Є.О. Алісов, який констатує, що створення такого міцного регулятора суспільних відносин, як Фінансовий кодекс, дозволить вирішити багато проблем фінансового законодавства [7, с. 80, 81].

Проте не всі науковці солідарні з наведеною вище думкою. Спростовуючи необхідність прийняття Фінансового кодексу, В.Р. Базюк зазначає, що Фінансовий кодекс не потрібний нашій державі, і наводить такі аргументи: по-перше, вже набули чинності Бюджетний і Податковий кодекси України. За таких умов навряд чи Фінансовий кодекс буде здатний забезпечити однакове регулювання без певного дублювання відповідних аспектів. Більше того, він не зможе містити в собі весь пласт норм, що регулюють здійснення публічної фінансової діяльності. У такому разі акт, що розробляється, не зможе ні за змістом, ні за рівнем нормативного узагальнення відповідати кодексу; по-друге, видається сумнівною кодифікація в умовах широкого, масштабного вдосконалення правового регулювання всіх сфер фінансової діяльності в Україні; по-третє, не лише завдяки кодифікації можна подолати колізії та вдосконалити фінансове законодавство, тобто вдосконалити правове регулювання фінансових відносин можна застосуванням різних за своєю суттю засобів; по-четверте, доцільніше здійснити таку форму систематизації фінансових нормативно-правових актів, як інкорпорація; по-п'яте, не існує програми або концепції не лише кодифікації, а й узагалі будь-яких цілеспрямованих дій щодо вдосконалення всієї системи фінансових нормативно-правових актів [5, с. 233–234]. Таким чином, науковець наголошує на відсутності передумов для прийняття Фінансового кодексу України, на неможливості на сучасному етапі розвитку законодавства здійснити належне узагальнення актів і забезпечити однакове регулювання суспільних відносин у цій сфері.

Про відсутність підстав для прийняття Фінансового кодексу України в нашій державі зазначає й інший науковець – О.О. Дмитрик. Він вважає, що на перший погляд здається, що сьогодні в нашій державі склалися всі передумови для розроблення та прийняття саме Фінансового кодексу, оскільки фінансове право вже має певну «критичну» масу споріднених нормативно-правових актів, власний і чіткий предмет правового регулювання, а принципи правового регулювання пройшли перевірку часом. Однак такі пропозиції навряд чи є виправданими в умовах сьогодні, адже вони характеризуються подальшим кардинальним реформуванням правового регулювання великої кількості фінансових відносин. Фінансовий кодекс не потрібний нашій державі. Але це твердження не знімає необхідності прийняття іншого нормативно-правового акта, який би виконував об'єднувальну роль у сфері публічних фінансів, створив умови для вдосконалення чинного фінансового законодавства [8]. Ми погоджуємося з наведеними вище думками науковців і також вважаємо, що прийняття саме Фінансового кодексу України в нинішніх суспільних умовах є передчасним. Дійсно, фінансова діяльність, як нами вже неодноразово наголошувалося, регулюється значною кількістю нормативно-правових актів різної юридичної сили та реалізується різними суб'єктами прийняття, а тому об'єднання їх у єдиний кодекс буде дещо проблематичним з погляду доцільності та необхідності включення до нього відповідних правових норм. Спочатку необхідно здійснити повний перегляд нормативно-правових актів, відокремити ті, які вже не відповідають сучасному суспільному розвитку й об'єктивним умовам життя, а вже після цього аналізувати та досліджувати можливість і необхідність прийняття Фінансового кодексу України як систематизованого акта у фінансовій сфері.

Більш доцільно, на нашу думку, урегулювати управління фінансами в державі двома окремими законами, один з яких визначав би основи для здійснення фінансової діяльності в Україні, а інший закріплював і характеризував систему органів і осіб, уповноважених на здійснення управління фінансовою діяльністю в державі. Отже, ми наполягаємо на прийнятті двох різних законів: Закону України «Про організацію фінансової діяльності в Україні» та Закону України «Про органи й осіб, які здійснюють фінансову діяльність в Україні».

Висновки. Хочемо наголосити на тому, що перш ніж здійснювати конкретні кроки, спрямовані на реформування системи управління фінансами, суб'єктам реформування слід усвідомити, що фінансові відносини в державі нині недостатньо впорядковані, а компетенція й повноваження органів, які вповноважені реалізовувати фінансову політику в державі, визначені та передбачені не чітко, у зв'язку з чим виникають певні правові колізії під час нормативно-правового регулювання окремих суспільних відносин. Тільки після такого усвідомлення можна буде говорити як про систематизацію законодавства у сфері управління фінансами, так і про прийняття нових законів у цій сфері.

Список використаних джерел:

1. Селюченко Н.Є. Управління фінансовою системою України / Н.Є. Селюченко, З.К. Шмігельська // Lviv Polytechnic National University Institutional Repository [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ena.lp.edu.ua>.
2. Садловська І.П. Управління державними фінансовими ресурсами / І.П. Садловська // Збірник наукових праць Державного економіко-технологічного університету транспорту. Сер.: Економіка і управління. – 2014. – Вип. 27. – С. 268–272.
3. Клімова С.М. Реформування публічних фінансів України на шляху розбудови правової держави / С.М. Клімова // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 2. – С. 349–359.
4. Рукавишникова І.В. Метод фінансового права : [монографія] / І.В. Рукавишникова ; отв. ред. Н.И. Химичева. – М. : Юристъ, 2006. – 248 с.
5. Базюк В.Р. Фінансовий кодекс України: потреба існування / В.Р. Базюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrlogos.in.ua/17.11.2015_148.pdf.
6. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення / кол. авт. : Н.М. Пархоменко, В.Ф. Сіренко та ін. – К. : ІДП НАН України, 2003. – 220 с.
7. Алисов Е.А. Правовое регулирование валютных отношений в Украине : [монография] / Е.А. Алисов. – Х. : Консум, 1998. – 142 с.
8. Дмитрик О.О. Деякі проблеми кодифікації фінансового законодавства України / О.О. Дмитрик // Теорія і практика правознавства : електронне наук. фах. вид. – 2014. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el_zbirnik/1.2014/9.pdf.

УДК 342.1

ЩЕРБАНЬ В.Д.

ОПТИМІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті наводиться перелік напрямів оптимізації адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні. Розкрито зміст кожного з них і надано їх теоретико-правову характеристику.

Ключові слова: оптимізація, адміністративно-правове регулювання, публічно-сервісна діяльність, органи виконавчої влади, державна влада, адміністративне законодавство.

В статье приведен перечень направлений оптимизации административно-правового регулирования публично-сервисной деятельности органов исполнительной власти в Украине. Раскрыто содержание каждого из них и подана их теоретико-правовая характеристика.

Ключевые слова: оптимизация, административно-правовое регулирование, публично-сервисная деятельность, органы исполнительной власти, государственная власть, административное законодательство.

In the article identified areas for optimization of administrative and legal regulation of public service activities of the executive power in Ukraine. Examined the content of each of them and given their theoretical and legal characteristics.

Key words: optimization, administrative and legal regulation, public-service activities, the executive authorities, state authorities, administrative legislation.

© ЩЕРБАНЬ В.Д. – доктор філософії в галузі права, доцент кафедри історії та теорії держави і права (Інститут права імені князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом)