

Трофімова Л. В.,

кандидат юридичних наук, доцент

Черкаського факультету Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ

Анотація. Стаття присвячена сучасним проблемам правового регулювання державної фінансової політики, тенденціям використання у законодавстві України поняття «політика у сфері фінансів», зокрема щодо фінансування соціальних виплат з огляду на міжнародні стандарти.

Ключові слова: бюджет, повноваження, політика у сфері фінансів, стандарт, фінансова політика.

Висновки. Наука фінансів (приватних, публічних) і фінансового права покликана вивчати причинно-наслідкові зв'язки правових основ реалізації повноважень суб'єктів фінансових правовідносин, засобів і методів формування, розподілу, перерозподілу публічних фондів коштів та відповідності їх використання об'єктивним економічним законам з метою формулювання пропозицій до удосконалення правового регулювання як фінансової політики так і соціально-економічних процесів у суспільстві. Зазвичай політику розуміють як сукупність засобів та методів для реалізації інтересів і досягнення цілей, що є цілеспрямованою діяльністю у галузі взаємовідносин між різними групами у соціальному середовищі, державами та народами та пов'язана із боротьбою за здобуття і утримання влади та використовується як знаряддя регулювання, формування стосунків між ними. Інтеграція політики в усі напрямки діяльності держави є, на нашу думку, обов'язковим чинником збалансованого та прогресивного розвитку держави.

Наука фінансового права покликана вирішувати проблемні питання, що є наслідком недосконалого українського законодавства, з безсистемними змінами, юридичними колізіями і прогалинами у понятійному апараті, різним розумінням і обґрунтуванням у процесі правозастосування. Правові колізії, правові дефекти, нормотворчі помилки, недоліки нормативно-правових актів, прогалини у законодавстві постійно надихають науковців на нові ідеї, пошук шляхів вирішення проблем, врегулювання конфліктів, розробку пропозицій для покращення стандартів життя.

Станом на 31.12.2012 р. на розгляді у ЄСПЛ перебувало 128100 справ проти держав-сторін Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (станом на 31.12.2011 р. – 152800) з низ 10450 справ проти України – 8,2% (на кінець 2011 р. – 7,0%). Україна перебуває на четвертому місці після Росії, Туреччини та Італії. Після розгляду справ було зобов'язано Україну сплатити 7129660,5 грн., відхилено вимоги заявників 234410619,5 грн., що складає 97,05%. Основними проблемами, що призводять до констатації ЄСПЛ порушен-

ня Україною Конвенції визнано: невиконання рішень національних судів, недоліки законодавства та судової практики, що призводять до порушення прав особи [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З метою з'ясування загальнотеоретичних причин (проблем) виникнення та вирішення конфліктів і компромісів автор звертався до різних джерел, серед них: відома праця А.А. Нікітського «Основи финансовой науки и политики. – с предисл. И.Х. Озерова»; Карасьовой М.В. «Бюджетное и налоговое право (политический аспект)», Б. Кухти «Політична влада та її рішення», В. Парсонса «Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики», А. Єзерова «Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні», С.В. Бобровник «Компроміс і конфлікт у праві: онтолого-комунікативний підхід до аналізу», С. Тігіпка «Україна: проект розвитку», А. Ковальчука «Финансовое право в рыночных системах»; Приходько Е.А. «Краткосрочная финансовая политика», праці авторських колективів на чолі з М.Я. Азаровим «Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету України», «Податкова політика України: стан, проблеми, перспективи» за редакцією Варналія З.С., «Актуальні проблеми політики: збірник наукових праць Одеської національної юридичної академії», «Державне управління» за редакцією А.Ф. Мельника, «Економічний розвиток і державна політика» за редакцією Ю. Єханурова, та використання інших публікацій, довідкових матеріалів, словників.

З'ясування місця «фінансової політики» і «державної політики у сфері фінансів» у системі національного законодавства викликане різними підходами до розуміння значення як самих понять так і окремих складових економічної політики (бюджетно-податкова, фінансово-кредитна, фіскальна, грошово-кредитна, монетарна, економіко-правова, цінова, митно-тарифна, валютна, зовнішньоекономічна, інвестиційна, антиінфляційна, антикризова та ін.), що свідчить про багатогранність правових явищ (вчення, наука, концепція, псевдонаукова течія, стратегія, поняття у міжнародних відносинах, наукова дисципліна, політологічна концепція, різновид внутрішньої та зовнішньої політики держави та ін.), а також про те, що нелогічно сформовані у практичному, навчальному та науковому напрямках.

Метою статті є з'ясування окремих аспектів використання терміну «фінансова політика» (публічно-правова, приватно-правова) у забезпеченні соціальних стандартів з огляду на повноваження органів щодо її формування та реалізації у національному законодавстві, що викликане різними підходами до розуміння змісту і значення політики у сфері фінансів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Створення досконалої, зрозумілої, узгодженої, адаптованої до законодавства ЄС нормативно-правової бази є одним із завдань на шляху утвердження України як правової, незалежної, соціальної і демократичної держави у глобальному міжнародному просторі. Демократія – політична організація влади народу, при якій забезпечується: рівна участь усіх і кожного в управлінні державними і суспільними справами; виборність основних органів держави і законність у функціонуванні всіх суб'єктів політичної системи суспільства; забезпечення прав і свобод людини і меншості відповідно до міжнародних стандартів [2, с. 148].

Думачи про те, як досягнути того, щоб правова система і українське законодавство ефективно впливали на розвиток ринкової економіки і гармонійного суспільства, ми переконуємось, що стимулюючий вплив на зазначені процеси і поведінку людей мають, зокрема оптимальна державна фінансова політика, сучасні соціальні стандарти, якісне законодавство, правова культура, активні громадські об'єднання. Важливо, на нашу думку, щоб загальний курс розвитку країни, стратегічні цілі, національна ідея були спільним надбанням народу, територіальних громад, політичних партій, громадських об'єднань і влади із можливістю для кожного повноцінно себе реалізувати. Фінансова політика формується у межах стратегії фінансового управління, а реалізується у процесі оперативного управління фінансовими ресурсами [3, с. 3]. У вітчизняних нормативно-правових актах знаходимо визначення фінансової політики підприємства (поділяється на фінансову стратегію і тактику) як системи заходів (адміністративних рішень) *у сфері фінансів* з метою цілеспрямованого впливу на його економічний і соціальний розвиток. Фінансова дисципліна – обов'язковий для всіх підприємств, організацій, установ і посадових осіб порядок здійснення фінансової діяльності у відповідності до діючого законодавства [4].

Згідно з Конституцією України (ст. 6): органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України; (ст. 116) Кабінет Міністрів України забезпечує: економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування [5].

Президент України у щорічному посланні до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище держави, окреслив завдання: необхідно забезпечити розроблення та ухвалення закону України про внесення змін до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні гарантії» щодо уточнення термінології стосовно державних соціальних стандартів» [6].

Наукова обґрунтованість початкових етапів дослідження полягає в усвідомленні сутності поняття прав людини як стандарту цінностей міжнародного співтова-

ривства і основ їх правового регулювання з виробленням нових підходів до пізнання змісту та реалізації фінансово-правових відносин.

Традиційним стало застосування поняття «міжнародні стандарти прав людини». Так, завдяки міжнародному визнанню норм Загальної декларації прав людини 1948 року, підписанню та ратифікації Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року в конституціях більш як 120 країн світу перелік, зміст і допустимі обмеження прав і свобод, що містяться у цих актах, перетворились на загальнови-знані норми міжнародного права, тобто на міжнародні стандарти прав людини, яких мають дотримуватись усі країни світу. До системи міжнародних актів, що закріплюють стандарти прав людини, безумовно, належить і Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 року, котра встановлює механізм міжнародного контролю, найважливішим елементом якого є діяльність Європейського суду з прав людини, що розглядає заяви осіб, неурядових організацій або груп осіб про порушення положень Конвенції або Протоколів до неї [7].

Стандарт – норма, зразок, мірило; щось позбавлене індивідуальних особливостей, своєрідностей, оригінальності; шаблон, трафарет [8, с. 1187].

Права людини набули цінності, що належить усьому міжнародному співтовариству, і отримали обґрунтування в міжнародному праві як правовий стандарт, до якого повинні прагнути всі народи і держави. З моменту визнання цих прав кожна людина набувала певного правового статусу відповідно до міжнародного гуманітарного і разом із ним національного права [2, с. 173].

Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні гарантії» визначено: державні соціальні стандарти – встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій; державні соціальні гарантії – встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму; нормативи витрат (фінансування) – показники поточних і капітальних витрат з бюджетів усіх рівнів на забезпечення задоволення потреб на рівні, не нижчому від державних соціальних стандартів і нормативів; соціальні норми і нормативи – показники необхідного споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та забезпечення освітніми, медичними, житлово-комунальними, соціально-культурними послугами. Державні соціальні стандарти і нормативи встановлюються з метою: визначення механізму реалізації соціальних прав та державних соціальних гарантій громадян, визначених Конституцією України; визначення пріоритетів державної соціальної політики щодо забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах та фінансових ресурсів для їх реалізації (ст. 2). Порядок визначення та застосування державних соціальних гарантій в реалізації державної соціально-економічної політики (ст. 19).

Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері формування та застосування нормативів фінансового забезпечення надання державних соціальних гарантій визначається відповідно до Конституції України та законів України. Координацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо застосування державних соціальних стандартів і нормативів та нормативів фінансового забезпечення надання державних соціальних гарантій здійснюють спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади, що відповідають за реалізацію державної політики у сфері фінансів та соціального захисту (ст. 22) [9].

Повноваження органу виконавчої влади – закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки (у тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень – так звані «юрисдикційні» обов'язки). Для визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, застосовується поняття «компетенція». Центральне місце і переважну частину серед повноважень органу виконавчої влади складають державно-владні повноваження, тобто повноваження щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення їх здійснення тими, кому вони адресовані [10].

Правозастосовна діяльність – форма діяльності компетентних органів держави з реалізації правових норм. Ця діяльність охоплює організацію і контроль за додержанням правових норм [2, с. 90]. Державна влада не може протиставлятися політичній владі, оскільки політичну владу в суспільстві не можна уявити без держави. Політична влада – публічна, вольові (керівництва – підкорення) відносини, що утворюються між суб'єктами політичної системи суспільства (у т.ч. державою) на основі політичних і правових норм. Державна влада – публічно-політичні, вольові (керівництва - підкорення) відносини, що виникають між державним апаратом і суб'єктами політичної системи суспільства (у т.ч. державою) на підґрунті правових норм, зі спіранням, у разі потреби, на державний примус [2, с. 36].

За Законом України «Про Кабінет Міністрів України» до основних завдань Кабінету Міністрів України належать: (ст. 2 ч. 1 п. 3) забезпечення проведення бюджетної, *фінансової*, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. Діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, за-

побігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності (ст. 19). КМУ (ст. 20): забезпечує проведення державної економічної політики, здійснює прогнозування та державне регулювання національної економіки; забезпечує проведення *державної фінансової* та податкової *політики*, сприяє стабільності грошової одиниці України; забезпечує проведення державної соціальної політики, вживає заходів щодо підвищення реальних доходів населення та забезпечує соціальний захист громадян; забезпечує підготовку проектів законів щодо державних соціальних *стандартів* і соціальних гарантій [11]. Натомість, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» взагалі не містить терміну «стандарт», проте визначає, що міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [12].

Згідно з Положенням про Міністерство фінансів України Мінфін України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної *фінансової*, бюджетної, а також податкової і митної політики (крім адміністрування податків, зборів, митних платежів та реалізації податкової і митної політики), політики у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей, організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, їх обігу та обліку, у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму [13]. Міндоходів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань: забезпечення формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізації єдиної державної податкової, державної митної політики; забезпечення формування та реалізації державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі - єдиний внесок); забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску [14].

Разом з тим, у ні у положенні про МФУ, ні у положенні про Міндоходів, ні у положенні про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України не використано термін «державної політики у сфері фінансів» (приватноправова, публічноправова). Тому з огляду на забезпечення фінансової дисципліни і потребу зрозумілості законодавства для людини (незалежно від наявності юридичної, економічної освіти) з визначенням спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади – МФУ, що відповідає за реалізацію фінансової політики держави необхідно уніфікувати (оптимізувати) термінологію щодо використання терміну «державної *політики у сфері фінансів*».

Наразі у тексті Бюджетного Кодексу України слова «Міністерство фінансів України» в усіх відмінках замінено словами «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування *державної бюджетної політики*». Згідно ст.21 «складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди» центральный орган виконавчої влади, що забезпечує *формування державної бюджетної політики*, за участю центрального органу виконавчої влади з питань *економічної політики*, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, що ґрунтується на щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних та програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах [15]. Програмою активізації розвитку економіки на 2013-2014рр. передбачено, що активізація розвитку національної економіки сприятиме підвищенню соціальних стандартів та рівня добробуту громадян, збільшенню кількості робочих місць, а серед завдань державної політики, зокрема є: приведення вітчизняного законодавства у відповідність з нормами та стандартами ЄС; забезпечення збалансованості державних фінансів з реальними можливостями національної економіки; забезпечення фінансової стабільності; детінізація економіки; розширення мережі стаціонарних торговельних об'єктів, що відповідатимуть європейським та світовим стандартам; мобілізація ресурсів міжнародних фінансових організацій; підвищення ефективності використання кредитних ресурсів міжнародних фінансових організацій, забезпечення своєчасної реалізації проєктів та використання залучених ресурсів; відновлення діалогу із Світовим банком щодо отримання системних позик для фінансування бюджету та проведення структурних реформ [16].

Висновки. З цією метою, зважаючи на повноваження КМУ і ст.116 Конституції України, на нашу думку, доцільно при удосконаленні термінології при підготовці Програми діяльності Кабінету Міністрів України та внесенні змін до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні гарантії» використовувати, закріплений Конституцією України, термін «фінансова політика» щодо фінансування соціальних виплат, що включає таку важливу складову як «бюджетна політика».

Література:

1. Звіт від 30.01.2013 р. про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ у 2012 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/file/24872.PDF>.
2. Скаун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. 2-ге вид. / Пер. з рос. [текст] – Харків : Консум, 2005. – 656с.
3. Приходько Е.А. Краткосрочная финансовая политика : учеб. пособие. – М.:ИНФРА-М,2013. – 332 с. (Высшее образование: Бакалавриат).
4. Методичні рекомендації Укоопспілки з аналізу і оцінки фінансового стану підприємств від 28.07.2006 <http://ua-info.biz/legal/baseat/ua-dmwowt/index.htm>
5. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (Ре-

- дакція станом на 12.06.2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр>.
6. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році [Електронний ресурс] : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2013. – 576 с. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Poslannia_2013-c7954.pdf.
 7. Хворостянкіна А. Європейські стандарти адміністративного процесу [Електронний ресурс] / Хворостянкіна А. // Юридичний журнал. – 2005. - № 11. Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2014>
 8. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.
 9. Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні гарантії» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>.
 10. Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 «Повноваження органу виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1078.9208.0>
 11. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>.
 12. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» 17.03.2011 р. № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mdpl.info/files/docs/1305009231.doc>
 13. Указ Президента України від 8 квітня 2011 року № 446/2011 «Про Положення про Міністерство фінансів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/446/2011>.
 14. Указ Президента України від 18 березня 2013 р. Положення про Міністерство доходів і зборів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/ru/documents/15534.html>
 15. Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р. № 2456-VI (Редакція станом на 11.08.2013)
 16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17>.
 17. Програма активізації розвитку економіки на 2013-2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/187-2013-п>.

Трофимова Л. В. Проблемные вопросы правового регулирования финансовой политики

Аннотация. Статья посвящена современным проблемам правового регулирования государственной финансовой политики, тенденциям использования в законодательстве Украины понятие «политика в сфере финансов», в частности по финансированию социальных выплат, учитывая международные стандарты.

Ключевые слова: бюджет, полномочия, политика в области финансов, стандарт, финансовая политика.

Trofimova L. Problems of legal regulation of financial policy

Summary. This article is devoted to the up-to-date problems of legal regulation of state financial policy, trends in using the expression «politics in the area of finance» in the Ukrainian law, with respect to social benefits financing due to the international standards.

Key words: budget, power, politics in the area of finance, standard, financial policies.