

обсягам; вибор способів впливу на общегосударственные економічні рішення в інтересах об'єктів економіки регіону; розробка методів інвестиційної політики керівництва регіону на своєму фінансовому ринку, фінансових ринках України, фінансових ринках інших країн і міжнародного фінансового ринку; розробка способів фінансової і податкової підтримки ринку венчурних капіталів, розміщених на підприємствах регіону; виробка способів регулювання потоками внутрірегіональних інвестицій з допомогою процентної ставки і норми чистої прибутку; виробка економічних відносин в регіоні при використанні природних ресурсів; розробка рекомендацій по привертанню іноземних капіталів для розширення ринку продукції (путем експорту) і чистого притоку капіталів на фінансові ринки; розробка стратегії протектората цінних паперів об'єктів економіки регіону на фінансовому ринку України, інших країн і на міжнародному фінансовому ринку.

Все ці методи могли б сприяти послідовному розвитку регіонів, їх народногосподарських об'єктів за рахунок привертання інвестицій, – під контролем держави і з дотриманням її економічних інтересів.

Надійшла до редакції 2.05. 2001 р.

*Т.М. Кравцова канд. економ. наук,
доцент Національного ун-ту внутр. справ*

Проблема реформування процесу нормотворчості органів виконавчої влади в концепції державної регуляторної політики в сфері підприємництва

Регуляторна політика скеровується на організацію цілеспрямованої оптимізації державного регулювання господарських відносин, адаптування його до умов ринкових перетворень та придатного для нормального розвитку підприємництва, усунення правових, економічних та адміністративних перешкод у реалізації права на підприємницьку діяльність. Для досягнення цієї мети регуляторна політика повинна вирішити декілька завдань.

Головним завданням, яке стоїть перед регуляторною політикою, є забезпечення поступового переходу за допомогою відомчих актів від регулювання окремих аспектів економічних відносин до їх законодавчого регулювання, що сприятиме стабільності нормативно-правової бази, виключить наявні протиріччя в правовому полі. Зміст цього завдання полягає в тому, що державне регулювання підприємницької діяльності повинне здійснюватися при забезпеченні верховенства закону, що означає створення внутрішньої узгодженої системи нормативних актів при визначальній ролі в ній законів.

Оскільки закони мають вищу юридичну силу в системі нормативно-правових актів, то цілком зрозуміло, що саме ними повинні регулюватися найважливіші питання суспільних відносин, в тому числі і в сфері підприємницької діяльності. Саме про це засвідчить ст. 92 Конституції України, яка встановлює, що виключно законами України визначаються: 1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; 2) основні обов'язки громадянина. Серед прав та свобод людини, що гарантуються Конституцією, є право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю (ст. 41 Конституції України), право на підприємницьку діяльність (ст. 42 Конституції України). Тому, законами є те, що виключно законами України повинні визначатися засади правового режиму власності (п. 7 ч. 1 ст. 92 Конституції України), правові засади і гарантії підприємництва, правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання (п. 8 ч. 1 ст. 92 Конституції України), засади зовнішньоекономічної діяльності, митної справи (п. 9 ч. 1 Конституції України).

Що стосується органів виконавчої влади, то згідно зі ст. 113 Конституції України, вони повинні діяти на підставі та на виконання вимог Конституції, законів України та актів Президента України. Саме у зв'язку з цим, Кабінету Міністрів України надаю право вирішувати тільки ті питання виконавчої діяльності, які згідно з Конституцією України або іншими законами не відносяться згідно до компетенції Президента і Верховної Ради України.

Крім того, ст. 19 Конституції України закріплює, що: "Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України". Тобто, держава мусить бути гарантом не лише належної реалізації прав і свобод людини і громадянина, що передбачені Конституцією і законами, а й неприпустимості втручання в життя і діяльність особи та примусового впливу на неї, що не передбачені Конституцією і законами, тобто гарантом від свавілля, беззаконня, зловживань і вольових рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Разом з тим, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні діяти виключно в межах, визначених законами України. Отже, Конституція України встановляє, що вплив (особливо примус) з боку держави на особу та суспільство в цілому мусить бути мінімальним, що можливо лише за умови діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування виключно в межах закону [1, с. 63].

Таким чином, нормотворча діяльність органів виконавчої влади є вторинним процесом. Тут в основному у формі конкретизації реалізується право, виражене в законах. Тобто, будучи вторинною (похідною) формою правовстановлення, адміністративно-правові норми, які встановлені безпосередньо суб'єктами виконавчої влади, забезпечують дієвість конституційних і законодавчих правових норм. Через те вони є одним з істотних юридичних за-

собів, який додає цим нормам характеру реально "працюючих" правових установлень, а також деталізує і конкретизує загальні правила поведінки, що містяться в них. Це відбувається тому, що зазвичай норми законів не мають прямої дії, являють собою найзагальніші правила поведінки прищипового характеру, які абстрагуються від конкретних особливостей і умов їхнього практичного застосування (виконання). Тому на доло адміністративно-правових норм, які створені суб'єктами виконавчої влади, припадає основне навантаження щодо надання тим або іншим позиціям, що законодавчо закріплені, прямої дії [2, с. 50].

Хоча, звичайно ж, життя постійно подає приклади того, як у підзаконних актах формулюються вихідні, первинні норми права, що не мають своєї основи в законах. Це виникає від незнання і грубого ігнорування положень закону, прагнення його довільного тлумачення. У підсумку підзаконний акт набуває самодостатнього значення і неминуче "переміщує" закон убік. Адміністративний розсуд виконавчого органу і посадової особи ніби заміняє суттєве волевиявлення, імперативно виражене в законі. Наприклад, у фінансовій сфері спостерігається особливе великий потік методико-роз'яснювальних документів. Одна з причин його збільшення полягає в ускладненості норм законів про податки, про бухгалтерський облік, що змушує органи податкової служби пояснювати їхні положення. Друга причина виражається в прагненні цих органів розширити свою роль і навіть перенести юрисдикцію. Так, згідно з Указом Президента України "Про положення про Міністерство фінансів" від 26 серпня 1999 року, повноваження щодо вироблення податкової політики були передані від Державної податкової адміністрації Міністерству фінансів. Мета такої зміни полягала в забезпеченні кращого узгодження бюджетної та податкової політики. Проте, відповідно до Указу Президента України "Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України" від 13 липня 2000 року, Державна податкова адміністрація знову одержала право незалежно від уряду вносити пропозиції щодо податкового законодавства без погодження з Міністерством фінансів; самостійно визначити порядок та частоту проведення перевірок фінансово-господарської діяльності, що суперечить Указу Президента України "Про деякі заходи з перерегулювання підприємницької діяльності", який встановив перелік умов проведення перевірок та мотиви недопущення представника контролюючого органу до проведення перевірки. Це є яскравим прикладом породження конфлікту інтересів: орган, який має лише контролювати виконання податкового законодавства, отримує можливість управляти суб'єктом підприємницької діяльності та самостійно визначати правила, за якими здійснює свою діяльність.

Така тенденція розвитку державного нормативно-правового регулювання за рахунок нормативно-правових актів, виданих виконавчою владою, зумовлює проблему пошуку правильного балансу між законом і підзаконним актом, і є надзвичайно актуальною.

Співвіднесеність закону і підзаконного акту має давню історію. В ній відображено устрій влади і зв'язок її гілок між собою, погодженість їх дій або

протиборство. Серед видатних філософів права найпоширенішою була ідея "жорсткої" моделі розподілу державної влади. Видатні філософи та класичні ліберали Д. Локк і Ш. Монтеск'є теоретично обґрунтували доктрину "формально-догматичної" моделі розподілу державної влади з метою запобігання авторитаризму. Логічним наслідком цієї концепції розподілу державної влади є концепція "парламентського" суверенітету як здійснення верховної влади парламентом над громадянами, що не підпорядковується праву. Починаючи з засвоєння цієї доктрини Ж. Бодіна, головним положенням теорії суверенітету є забезпечення безпеки та єдності законодавчих повноважень монарха, а потім, з перемогою ліберально-демократичних революцій, законодавчих повноважень парламенту. Іншими словами, суверенітет відбиває законодавчу монополію окремого органу та заперечує наявності законодавчої компетенції інших підлеглих та недержавних структур. Різні варіанти доктрини були представлені Г. Грошем, Т. Гоббсом, Ж.Ж. Руссо, С. Пуфендорфом, К. Вольфом, Д. Остіном. Сьогодні зміст цієї доктрини полягає у тому, що тільки український парламент виступає від імені народу України, приймає закони з будь-якого питання та не ділить свої законодавчі повноваження з іншими гілками державної влади.

Стан України на шляху формування правової держави значною мірою залежить від підвищення ролі закону, забезпечення верховенства закону в суспільстві і державі [3]. Для цього необхідні умови, які б не дозволяли надмірне розширення сфери адміністративної нормотворчості, але при цьому забезпечили б розвиток такого виду правової діяльності у суворих межах законності та державної дисципліни.

Проведене сьогодні всебічне відновлення законодавства – своєрідне очищення його від засміченості і відомчої урегульованості. Така реконструкція обумовлена також необхідністю впровадження нових методів управління державним господарством, реформуванням державно-владних структур. Поплиблення спеціалізації соціально-економічних процесів збільшує тло правових змін і сприяє прийняттю найважливіших законодавчих актів у галузях, які раніше не охоплювалися правовим впливом. Цінність закону починає підвищуватися прямопропорційно до його ролі в житті суспільства і виводять тенденцію його верховенства на передній план серед інших напрямків [4, с.383].

Отже, найважливішою гарантією верховенства закону в сфері підприємництва є суттєве оновлення діючого господарського законодавства, приведення його у відповідність з об'єктивними потребами ринкової економіки, закріплення у законі пріоритету загальнолюдських цінностей, невід'ємних прав та свобод підприємців: самостійне ведення бізнесу, самостійне розпорядження власністю тощо. Разом з тим необхідно досягти повноти оновленого законодавства у регульованні відносин в сфері підприємництва та його внутрішньої узгодженості. Тривале відставання господарського законодавства, наявність у ньому прогалин та застарілих норм, особливо у галузі регулювання нових суспільних відносин, породжують розвиток підзаконної нормотворчості виконавчої влади, що робить нереальною провідну роль закону, і у підсум-

ку вносить нестабільність у підприємницькі відносини, уповільнює їх прогресивний розвиток.

Саме тому перед регуляторною політикою в сфері підприємницької діяльності було поставлене завдання поступової відмови від підзаконної нормотворчості, що сприятиме стабільності законодавства, без якої воно не може існувати як постійна система регулювання суспільних відносин, у тому числі в сфері підприємництва. Отже, стабільність правової бази у державі є своєрідною правовою гарантією міцності обраного державою курсу ринкових перетворень та розвитку підприємництва, перспективності регламентованих відносин в сфері підприємницької діяльності.

Список літератури:

1. Коментар до Конституції України. – К., 1998. – 412 с. 2. Алексин А.П., Крамоладной А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Зерцало, 1997. – 672 с. 3. Назаренко С.В. Проблема забезпечення верховенства закону в контексті розвитку законодавства до 2005 р. // Концепція розвитку законодавства України: Матеріали науково-практичної конференції. Травень 1996 р. м. Київ. – К., 1996. – С. 85-87. 4. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 672с.

Надійшла до редакції 06.01.2001 р.

*Л.А. Савченко, канд. юрид. наук, доцент,
зав. каф. фінансового права
Академії державної податкової служби України (м. Київ)*

До питання класифікації фінансового контролю за формами

Питання класифікації фінансового контролю уділялася незвичайна увага в радянській фінансово-правовій науці. Сьогодні в нових умовах розвитку фінансового права, класифікація фінансового контролю є актуальним питанням, бо дає можливість осмислити і розкрити таке багатогранне поняття як “фінансовий контроль”, зрозуміти суть фінансового контролю як інституту фінансового права.

Розглядаючи фінансовий контроль, слід відмітити, що його класифікація має важливе значення для отримання всебічної характеристики. Класифікація повинна бути зручною та зрозумілою. На сьогодні немає єдності у поглядах вчених щодо критеріїв класифікації. У юридичній літературі зустрічаються різноманітні підходи щодо класифікаційних ознак та самих понять “види”, “форми”, “методи”. У свою чергу розробка науково обгрунтованої класифікації є важливою умовою раціональної організації проведення у державі фінансового контролю, бо класифікація має як теоретичне, так і практичне значення. Відсутність єдиних критеріїв класифікації негативно впливає на загальний теоретичний рівень дослідження фінансового контролю як багатогранного