

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Білінський Д. О.

кандидат юридичних наук
(*Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого*)

УДК 347.73

ПРО ДОЦІЛЬНІСТЬ ВИЗНАЧЕННЯ В ЗАКОНОДАВСТВІ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНА ФІНАНСОВА СИСТЕМА УКРАЇНИ»

Здійснено науково-аналітичне дослідження доктринальних підходів до розуміння змісту публічної фінансової системи України. Позначено, розкрито зміст та охарактеризовано основні доктринальні підходи до розуміння сутності та значення категорії «фінансова система», зокрема такі як: фондівий, інституційний, суб'єктний, процедурний. Проаналізовано наукові праці сучасних авторів та норми діючого законодавства з огляду на вищезазначену проблематику. Зроблено власні висновки щодо основних проблем правового регулювання механізму забезпечення ефективного функціонування публічної фінансової системи України та запропоновано відповідні зміни та доповнення до діючого законодавства з метою покращення та оптимізації правового регулювання суспільних відносин, які виникають у цій сфері.

Ключові слова: фінансова система, публічна фінансова система України, фінансове право, фінансове законодавство.

Постановка проблеми. Важливе значення для існування і розвитку держави, забезпечення безперервності реалізації її основних функцій має ефективне, а найголовніше стабільне функціонування публічної фінансової системи. Такий стан речей детермінований незамінністю фінансів, котрі нерозривно і разом з тим органічно пов'язані з природою та функціями держави.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблема розуміння правової природи та змісту публічної фінансової системи була об'єктом розгляду та ґрунтовних наукових досліджень таких вчених як О. Ю. Грачова, С. В. Запольський, О. М. Козирін, С. Г. Пепеляєв, Н. Ю. Пришва, Е. Д. Соколова та ін. Однак, з огляду на перманентний характер наукових пошуків, необхідність удосконалення правового регулювання суспільних відносин у зазначеній сфері та динамічний характер оновлення вітчизняного бюджетного, банківського та податкового законодавств, певні

питання потребують додаткової уваги.

Метою пропонованої статті є характеристика основних доктринальних підходів до розуміння змісту публічної фінансової системи України.

Виклад основного матеріалу. Становлення вітчизняної фінансової системи, безперечно, характеризується складністю та суперечливістю процесів, у рамках яких відбувалося формування останньої. Завдяки зусиллям представників академічного середовища були розроблені наукові обґрунтування та рекомендації щодо необхідності закріплення на законодавчому рівні поняття фінансової системи держави. Результати доктринальних надбань та багаторічної праці знайшли своє втілення у проекті Закону України «Про фінансову систему України в особливий період» від 26.04.2011 р. № 8442, в ч. 1 ст. 1 якого міститься визначення поняття фінансової системи України в особливий період, під яким пропонується розуміти організаційно-правове об'єднання коштів бюджетної і банківської систем, небанківських фінансових установ, підприємств, установ та організацій усіх форм власності і громадян, що є об'єктом державного регулювання органами управління фінансами, яке проводиться з метою задоволення потреб держави у фінансових ресурсах в особливий період [2].

Зазначений проект закону так і не було прийнято, але проблема законодавчого закріплення організаційно-правових основ функціонування фінансової системи держави в цілому та в особливий період зокрема не втратила своєї актуальності, особливо в контексті міжнародно-правових та військово-політичних подій, в епіцентрі яких опинилася Україна. Саме тому Рада національної безпеки і оборони України у своєму рішенні від 28 серпня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності» зобов'язала Кабінет Міністрів України у місячний строк розробити та внести в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроект про функціонування фінансової системи України в особливий період [3].

У науці фінансового права до визначення поняття «фінансова система» склалася низка підходів, зокрема такі: фондівий, інституційний, суб'єктивний, процедурний та ін. У рамках фондівого підходу складові фінансової системи пропонується класифікувати за критерієм диференціації грошових фондів, які обслуговують рух публічних коштів. Відповідно до зазначеного критерію класифікації, складовими елементами фінансової системи є бюджети, позабюджетні фонди, фінанси державних підприємств і т.ін. Однак зміст згаданої класифікації необхідно розуміти в широкому значенні, адже неприпустимо розглядати зазначені публічні грошові фонди лише як економічну категорію, тому що кожен із них породжує та, по суті, являє собою специфічний вид фінансових правовідносин, які виникають з приводу мобілізації, розподілу й використання централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів, і мають державно-владний і майновий характер.

Відповідно до інституційного підходу, структурування фінансової системи здійснюється за критерієм поділу фінансово-правової галузі на окремі інститути. Таким чином, до складових елементів фінансової системи можна

віднести: бюджетну систему; кредитну систему; обов'язкове державне страхування; фінанси підприємств.

Особливістю фінансової системи є складність її структури та неоднорідна специфічність взаємозв'язків між її внутрішніми компонентами. В контексті наведеного вище слушною видається думка О. Ю. Грачової [5, с. 6], яка, розглядаючи проблему структурування фінансової системи, наголошує на необхідності поділу останньої на структурні ланки, до яких можна віднести: державні фінанси; фінанси підприємств установ, організацій усіх форм власності; кредитування; страхування. О. В. Грачова вважає, що кожна із вказаних ланок фінансової системи може бути диференційована на меншого роду структурні компоненти відповідно до внутрішньої конструкції фінансових взаємозв'язків, що містяться в них. Зокрема, державні фінанси включають у себе: бюджет країни; позабюджетні фонди; державний кредит.

Фінанси підприємств, установ і організацій об'єднують у собі: фінанси підприємств, що функціонують на комерційних засадах; фінанси установ і організацій, що здійснюють некомерційну діяльність; фінанси громадських об'єднань. Інститут кредитування охоплює правовідносини, що виникають між вкладниками і комерційними банками, іншими кредитними установами з приводу залучення грошових коштів, а також надання банківських позик.

Що стосується страхових правовідносин, то в них кожна з ланок представлена особливою галуззю, які диференціюються залежно від виду страхування. Наприклад, соціальне страхування, страхування відповідальності, особисте страхування, страхування майна і так далі. Таким чином, на підставі проведеного доктринального аналізу можна зробити висновок, що О. Ю. Грачова позиціонує форму власності на відповідні грошові фонди в якості додаткового критерію для структурування фінансової системи.

Іншим, не менш дискусійним, є посуб'єктний підхід, за яким структурування фінансової системи здійснюється шляхом виокремлення спеціальних органів, на кожен з яких покладається обов'язок управління відповідною структурною одиницею фінансової системи.

Здійснюючи науковий аналіз зазначеного підходу, О.А. Лукашев [4, с. 103] наголошує на тому, що окремими учасниками таких відносин виступають державний та місцевий бюджети, позабюджетні та страхові фонди.

Своєю дискусійністю відзначається питання приналежності бюджету до кола учасників подібного роду відносин. Бюджетний кодекс України в ч.1 ст. 2 під категорією «бюджет» розуміє план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [1]. За умови, якщо власників грошових коштів, регулювання яких здійснюється в межах фінансової системи, буде віднесено до суб'єктів бюджетних правовідносин, то кількість таких суб'єктів буде зведена до мінімуму. Фактично мова йтиме лише про державу та територіальні громади, які можна буде диференціювати за суб'єктним критерієм в силу того, що остан-

ніх у бюджетних правовідносинах репрезентують органи, на які покладено обов'язок по обслуговуванню руху коштів у межах публічних грошових фондів. У цілому варто зазначити, що охарактеризована концепція позбавлена послідовності та не дає системного уявлення про можливі шляхи та напрямки структурування фінансової системи держави.

Процедурний підхід за джерелом свого походження тяжіє до предмета фінансово-правового регулювання, здійснення якого забезпечується процесуальними нормами. У процесі фінансово-правового регулювання норми матеріального права виступають в якості каталізатора дії механізмів процедурного регулювання обігу публічних коштів. У рамках зазначеного підходу виокремлюють стадії (формування, розподілу та використання коштів публічних грошових фондів), котрі дають можливість простежити динаміку фінансово-правового регулювання останніх. Важливо, що зазначений підхід не спрямований на процесуалізацію фінансової системи, а покликаний забезпечити взаємодію та органічне співвідношення матеріального та процесуального регулювання, тим самим уникаючи зміщення центру тяжіння в напрямку останнього. Доктринальне вироблення критеріїв стадійного структурування фінансової системи держави та уніфікація підходів до розуміння її змісту дозволить більш детально дослідити правову природу, специфіку функціонування та проблемні питання правового регулювання останньої, а також знайти і запропонувати можливі шляхи їх подолання.

Під публічною фінансовою системою ми пропонуємо розуміти комплекс структурно взаємопов'язаних і взаємодіючих фінансово-правових інститутів, котрі опосередковують процес формування, розподілу та використання грошових фондів держави і територіальних громад шляхом здійснення публічної фінансової діяльності через систему державних органів та установ (загальної та спеціальної компетенції), за допомогою яких держава управляє фінансовою діяльністю.

Таким чином, поняття публічної фінансової системи можна розглядати у двох основних аспектах: 1) організаційно-правовому згідно з яким публічна фінансова система розглядається як сукупність структурно взаємопов'язаних і взаємодіючих фінансово-правових інститутів, котрі опосередковують процес формування, розподілу та використання грошових фондів держави і територіальних громад; 2) інституційному, відповідно до якого публічна фінансова система являє собою сукупність державних органів та установ, котрі здійснюють публічну фінансову діяльність.

Висновки. Отримані результати поведеного нами дослідження дають підстави говорити про недосконалість чинного фінансового законодавства: на сьогодні в Україні відсутнє визначення поняття публічної фінансової системи, а разом з ним і нормативно-правовий акт, який би визначав єдиний порядок організації роботи та здійснював комплексне правове регулювання діяльності останньої. У зв'язку з чим хочемо запропонувати офіційно, на законодавчому рівні закріпити поняття публічної фінансової системи держави шляхом внесення змін до ст. 2 Бюджетного кодексу України, ст. 14 Подат-

кового кодексу України, ст. 1 Закону України «Про Національний банк України», ст. 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність», ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг».

Бібліографічні посилання

1. Бюджетний кодекс України // ВВР України. – 2010. – № 50–51.
2. Проект Закону про фінансову систему України в особливий період від 26.04.2011 № 8442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=8442&sk1=7
3. Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28.08.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0011525-14>
4. Теоретичні проблеми системи фінансового права : монографія / О. А. Лукашев. – Х., 2010.
5. Финансовое право России : учебник / Грачева Е. Ю., Куфакова Н. А., Пепеляев С. Г. – М., 2005.

Белинский Д. А. О целесообразности определения в законодательстве понятия «публичная финансовая система Украины». Осуществлено науково-аналитичне дослідження доктринальних підходів до розуміння змісту публічної фінансової системи України. Обозначено, раскрыто зміст і охарактеризовано основні доктринальні підходи до розуміння сутності і значення категорії «фінансова система», в частині такі як: фондовий, інституціональний, суб'єктивний, процедурний. Проаналізовані наукові роботи сучасних авторів і норми діючого законодавства, урахувавши вищезгадану проблематику. Сделано власні висновки стосовно основних проблем правового регулювання механізму забезпечення ефективного функціонування публічної фінансової системи України і запропоновано відповідні зміни і доповнення до діючого законодавства з метою покращення і оптимізації правового регулювання суспільних відносин, що виникають в цій сфері.

Ключевые слова: *фінансова система, публічна фінансова система України, фінансове право, фінансове законодавство.*

Bilinskyi D. O. About expediency definition in legislation the concept of a «public financial system of Ukraine». The article is devoted to scientific and analytical study of the doctrinal approaches to the understanding of the public financial system of Ukraine. Marked contents and outline the main doctrinal approaches to understanding the nature and importance of the category "financial system", such as: stock, institutional, subjective, and procedural. Analyzed scientific works of contemporary authors and current laws, considering the aforementioned issues. Made own conclusions about the main problems of legal regulation of the mechanism of ensuring the effective functioning of the public financial system of Ukraine and proposes the relevant amendments and additions to legislation to improve and optimize the legal regulation of social relations arising in this sphere. Proposed changes and additions should be the first step on the way to the ultimate goal – the adoption of a special law "On public financial system of Ukraine" aimed to implement a comprehensive legal regulation of public relations arising concerning the effective functioning of the organization and management of public financial system. Speaking with this kind of proposal, we rely not only on the results of own research and the practice of application of norms of the current legislation, but also try to take into account and learn from the experience of countries of the European Union, that is especially actual in the conditions of active integration processes.

Keywords: *financial system, public financial system of Ukraine, finance, financial law.*

Надійшла до редакції 24.03.2016