

УДК 347.73

Білінський Дмитро Олександрович,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри
фінансового права Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого



ПРО ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті визначаються та розкриваються загальні правові засади функціонування публічної фінансової системи України. На підставі проведеного науково-аналітичного дослідження автор приходить до висновку, що принципи публічної фінансової системи на сьогодні не знайшли свого законодавчого закріплення як і саме визначення поняття «фінансова система». Тому, автор вважає, що такий стан речей детермінує собою необхідність пошуку загальних засад функціонування публічної фінансової системи шляхом аналізу принципів, що діють в окремих ланках зазначеної системи. Так, центральною ланкою фінансової системи є бюджетна системи принципи якої закріплені на законодавчому рівні. Саме тому деякі із зазначених принципів, що мають загальний характер були визначені автором як одні із засад функціонування публічної фінансової системи.

Ключові слова: загальні засади, публічна фінансова система, принципи, функціонування, принципи бюджетної системи.

Постановка проблеми. Найбільш загальною системною категорією фінансового права, яка виражає функціональну єдність фінансових ресурсів і всіх органів держави, що здійснюють фінансово-правову політику, виступає фінансова система. Фінансова система виникла з появою держави і нерозривно пов'язана з її функціонуванням. За допомогою фінансової системи держава накопичує і використовує фінансові ресурси на виконання своїх функцій. Від оптимально функціонуючої фінансової системи країни залежить фінансове забезпечення різних сфер суспільного життя. На теперішній час в Україні продовжується формування фінансової системи, яке було розпочато ще після проголошення незалежності. Водночас накопичилося і багато проблем, що стосуються як фінансової системи в цілому, так і окремих її елементів зокрема. Актуальним було і залишається питання визначення та розкриття загальних правових засад функціонування публічної фінансової системи України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Так, певну увагу принципам фінансової системи при дослідженні проблем публічних фінансів приділяли такі вчені як: Л. К. Воронова, С. В. Запольський, М. П. Кучерявенко, Е. Д. Соколова та ін. Проте, є потреба в проведенні більш глибокого правового аналізу принципів публічної фінансової системи.

Постановка завдання. Метою даної статті є визначення та розкриття загальних правових засад функціонування публічної фінансової системи України.



Виклад основного матеріалу дослідження. Забезпечення фінансової дисципліни у царині публічної фінансової системи залежить, насамперед, від дотримання її принципів. Незважаючи на системний характер категорії публічної фінансової системи, питання щодо її принципів не піддавалися належному науковому аналізу. Більше того, кількість наукових праць, в яких з'ясовуються, зазначені вище проблеми є незначною.

Основною ланкою публічної фінансової системи є бюджетна система, а саме тому вважаємо методологічно виваженим буде почати з'ясування правових засад функціонування публічної фінансової системи із визначення принципів бюджетної системи. Принципи бюджетної системи закріплені в статті 7 Бюджетного кодексу України [1]. Умовно зазначені принципи можна розділити на принципи, що поширюють свою дію лише на бюджетну систему (наприклад, принцип єдності бюджетної системи України, принцип самостійності, принцип повноти та ін.), а також принципи, які є загальними для всієї публічної фінансової системи (наприклад, принцип ефективності та результативності, принцип справедливості і неупередженості, принцип публічності та прозорості).

Зупинимось детальніше на принципах, що притаманні публічній фінансовій системі. Необхідність досягнення балансу між інтересами суб'єктів, що наділені владними повноваженнями у галузі публічних фінансів та інтересами зобов'язаних осіб, обумовлює актуальність дослідження загальноправового принципу справедливості у аспекті його впливу на фінансові відносини. В. О. Лебедєв [4, с. 5] підкреслював що, фінансове господарство держави покладає певний тягар на приватне господарство, і фінансове управління повинне спостерігати, щоб воно покладалося пропорційно, і не вживати для отримання до ходів заходів, відмінних загальному поняттю про право і справедливість. Тому, одним із головних завдань фінансової науки, відзначав вчений, є вказівка на справедливе застосування публічної влади до покриття державних витрат.

Не заглиблюючись у загальнотеоретичні проблеми дослідження принципу справедливості, відзначимо, що ще Аристотель виділяв два види справедливості: розподільна справедливість (яка діє при пропорційному розподілі, наприклад певних благ), а також зрівнююча справедливість (вона проявляється в зрівнюванні того, що складає предмет обміну – проблеми цивілістики). На думку С. П. Погребняка, розподільна справедливість [6, с. 53] втілюється у принципі пропорційності (розмірності). Традиційно, зазначає вчений, найскладніше розкрити зміст пропорційності у сфері розподілу. Саме розподільній справедливості притаманна вирішальна роль у державному і громадському житті, оскільки саме пропорційної рівності зазвичай прагнуть при зміні доходів, а також при розподілі соціального й інших видів забезпечення. Природно, що розподільна справедливість є справедливістю публічного права.

Вказаний принцип діє у фінансово-правовому регулюванні, такий висновок можна зробити, зокрема, на підставі аналізу Конституції України, Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України. Згідно ст. 95 Конституції України бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами [3]. У ст. 7 Бюджетного кодексу деталізуються ці загальні засади через виділення та пояснення вичерпного переліку принципів бюджетної системи України, як основних засад в регулюванні бюджетної діяльності. Один із принципів, який знайшов своє закріплення і Конституції, і в Бюджетному кодексі України – це загальноправовий принцип справедливості. Принцип справедливості й неупередженості виходить з певних гарантій за рахунок бюджетних



коштів справедливого розподілу суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами [5, с. 66].

Надалі хотілося б звернути увагу на такий концептуальний контрольно-регулятивний принцип, як принцип публічності та прозорості (підзвітності).

Відповідно до п. 7. 1 Кодекса належної практики по забезпеченню прозорості у грошово-кредитній і фінансовій політиці, що був прийнятий Міжнародним валютним фондом: «фінансовим агентствам слід регулярно звітувати перед громадськістю про найважливіші події в секторі (секторах) фінансової системи, за який (які) вони несуть відповідальність в установленому порядку» [2]. Положення нормативно-правових актів, щодо фінансової відповідальності органів виконавчої влади перед законодавчою гілкою влади розрізняють такі два види підзвітності – *ex ante* (попередня підзвітність) та *ex post* (наступна підзвітність). Якщо вести мову про попередню підзвітність, то вона полягає в тому, що виконавчий орган зобов'язаний подати проект бюджету на розгляд парламенту. Що ж до наступної підзвітності, то вона полягає в тому, що виконавчі органи державної влади повинні подавати звіти законодавчим органам щодо виконання ними бюджету. Окрім даних сфер підзвітності у сфері бюджетних відносин існують щонайменше два інших аспекти пов'язаних зі звітністю:

- звітування в рамках системи органів виконавчої влади;
- роль органу зовнішнього аудиту у відповідних процесах.

Наступні обов'язки відповідальних органів, що стосується звітування повинні бути передбачені в законах або інших нормативно-правових актах [7, с. 143]. В залежності від того хто відповідальний за подання інформації, посадова особа індивідуально (міністр фінансів) чи колегіально (кабінет міністрів) розрізняють індивідуальну та колегіальну підзвітність. Загальноприйнятим є підхід до нормативного закріплення з питань підзвітності наступних положень:

- уряд, або міністр фінансів (їх еквівалент), представляє проект бюджету законодавчому органу до певної дати, принаймні за три місяці до початку нового фінансового року;
- бюджет повинен бути представлений в законодавчий орган до дати, що прямо визначена в Конституції;
- необхідність подання звітів, перед поданням на розгляд законодавчого органу проекту бюджету;
- законодавчий орган може за бажати подання від будь-якого члена уряду або ж цивільного службовця інформації в усній чи письмовій формі, з питань бюджетного прогнозування;
- подання звіту про виконання бюджету, по закінченню фінансового року тощо [7, с. 143].

Якщо вести мову про нормативно закріплену систему принципів бюджетної системи України, то в ній не має прямого закріплення принципу підзвітності. Проте, слід відзначити, що даний принцип чітко простежується крізь призму повноважень контрольно-ревізійних органів та обов'язків органів-розпорядників бюджетних коштів. Принцип підзвітності, можна виділити шляхом аналізу бюджетного законодавства.

В бюджетній системі України аналогом даного принципу є «принцип публічності та прозорості» (п.10 ч.1 ст. 7 БК) [5], який проявляється зокрема в:

- обов'язковому інформуванні громадськості у відкритій пресі про затверджені бюджети, публікування звітів про їх виконання; повноту надання інформації про



- хід виконання бюджетів, а також доступність інших відомостей за рішенням законодавчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- обов'язкову відкритість для суспільства й засобів масової інформації процедур розгляду і прийняття рішень щодо проектів бюджетів, у тому числі з питань, щодо яких виникають суперечності в законодавчому органі державної влади або між законодавчими й виконавчими органами державної влади. З цього випливає, що концептуальний принцип прозорості виведений на основі узагальнення принципів бюджетних систем країн світу має більш ширше змістовне наповнення, що надає йому ознаки універсальності у застосуванні. Якщо провести компаративний аналіз змістовної складової даних принципів, то можна прийти до висновку, що в українській правовій системі даний принцип тлумачиться в більш практично-прикладному розумінні.

Висновки. Враховуючи вищевикладене, можна дійти висновку, що принципи публічної фінансової системи на сьогодні не знайшли законодавчого закріплення як і саме визначення поняття «фінансова система». Ці обставини обумовлюють необхідність пошуку загальних засад функціонування публічної фінансової системи шляхом аналізу принципів, що діють в окремих ланках зазначеної системи. Так, центральною ланкою фінансової системи є бюджетна система принципи якої закріплені на законодавчому рівні. Саме тому деякі із зазначених принципів, що мають загальний характер, були визначені нами як одні із засад функціонування публічної фінансової системи.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року № 2456-VI // Голос України. – 2010. – 4 серпня. – № 143.
2. Кодекс належної практики по забезпеченню прозорості у грошово-кредитній і фінансовій політиці : Декларація принципів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_950.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. –1996 – 23 липня. – № 30, ст.
4. Лебедев В. А. Финансовое право : учебник : в 2-х т. Т. 2 / В. А. Лебедев. – М. : Статут, 2000. – 461с.
5. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / кол. авторів [заг. ред., передм. Ф. О. Ярошенка]. – К. : Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. – 592 с.
6. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія / С. П. Погребняк ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2008. – 240 с.
7. The legal framework for budget systems an international comparison oecd journal on Budgeting. Volume 4 – No. 3, 2004.

Билинский Д. А. О правовых основах функционирования публичной финансовой системы Украины

В статье определяются и раскрываются общие правовые основы функционирования публичной финансовой системы Украины. На основании проведенного научно-аналитического исследования автор приходит к выводу, что принципы публичной финансовой системы на сегодня не нашли своего законодательного закрепления, как и само определение понятия «финансовая система». Поэтому, автор считает, что такое положение вещей детерминирует собой необходимость поиска общих принципов



функціонування публічної фінансової системи путем аналізу принципів, дійсуючих в окремих зв'язках вказаної системи. Так, центральне зв'язку фінансової системи, являється бюджетна система, принципи котрої закріплені на законодавчому рівні. Іменно поєтому деякі з вказаних принципів, маючих загальний характер, були визначені автором як одні з основ функціонування публічної фінансової системи.

Ключевые слова: общие засады, публичная финансовая система, принципы, функционирование, принципы бюджетной системы.

***Bilinskii D. A. Of the legal bases of functioning
of the public financial system of Ukraine***

The article identifies and describes the General legal framework for the functioning of the public financial system of Ukraine. On the basis of the conducted research and analytical studies, the author comes to the conclusion that the principles of public financial systems of today have not been legislative recognition, as the definition of «financial system». Therefore, the author believes that this situation determines a necessity of searching the General principles of the functioning of the public financial system through analysis of the principles applicable in some parts of the specified system. Thus, the Central rings of the financial system is a budget system, the principles of which are enshrined in law. That is why some of the principles that are General, have been identified by the author as one of the basic functioning of the public financial system.

Key words: *ambush, public financial system, principles, operation, principles of the budgetary system.*

