

УДК 347.73

DOI 10.37749/2308-9636-2021-5(221)-3

В. В. Власенко,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри теорії та історії права

Київського національного економічного університету

імені Вадима Гетьмана

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті досліджено теоретичні та правові аспекти функціонування фінансової системи України. Проаналізовано підходи до розуміння сутності поняття «фінансова система» у юридичній та економічній науці та виділено його особливості. На основі аналізу правової доктрини визначено структуру фінансової системи. Виокремлено нормативно-правові акти, які зумовили вплив на формування національної фінансової системи. Також проаналізовано повноваження органів публічної влади, що дозволило віднести їх до суб'єктів управління фінансовою системою держави. Виділено проблеми, які виникають під час функціонування фінансової системи України.

Ключові слова: публічна адміністрація, публічні фінанси, суб'єкти управління фінансовою системою, фінансова діяльність держави, фінансова система, фінансове право.

Основою сталого економічного розвитку будь-якої держави є фінансова система, яка являє собою сукупність фінансових відносин, врегульованих нормами права з питань формування, розподілу та використання ресурсів публічною адміністрацією та державними установами, що здійснюють фінансову діяльність. Ефективність функціонування економіки залежить саме від рівня управління фінансовою системою держави, адже завдяки їй забезпечуються усі сфери життя суспільства.

Фінансову систему України досліджували багато вітчизняних учених, зокрема такі як: Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, А. С. Нестеренко, В. М. Опарін, О. П. Орлюк, О. Р. Романенко та інші. Серед згаданих науковців є представники як юридичної, так і економічної науки. Це зумовлено тим, що фінансова система є складним явищем, яке охоплює не один науковий напрям та потребує всебічного дослідження.

Термін «фінансова система» є предметом дослідження як в економічній, так і в юридичній науці. Словник фінансово-

правових термінів визначає фінансову систему як сукупність органів державної влади та місцевого самоврядування, які шляхом здійснення своїх повноважень реалізують фінансову політику держави [1, с. 500]. Крім того, у науці є різні підходи до розуміння його сутності. Розглянемо деякі з них.

А. С. Нестеренко пропонує розглядати «фінансову систему» як сукупність методів, установлених нормативно-правовими актами, що мають форму нормативних вимог до режиму функціонування фінансової системи (фінансове законодавство, фінансова політика в її правових формах, функції та методи діяльності, що реалізуються конкретними вповноваженими суб'єктами) [2, с. 64—65]. Визначене поняття дещо звужує розуміння цього терміна, адже розкриває лише особливості правового підходу, але сам термін є складним за своєю сутністю, оскільки знаходиться на межі економіки та юриспруденції.

На думку В. М. Опаріна, фінансову систему необхідно розглядати у двох зрізах: за змістовним наповненням та ін-

ституціональною будовою. Так, за змістовним (сутнісним) наповненням, фінансова система становить собою сукупність відокремлених, проте взаємопов'язаних ланок (фінансів суб'єктів підприємницької діяльності, державних (публічних фінансів), міжнародних фінансів, фінансового та страхового ринку), які відображають особливі форми фінансових взаємовідносин. За інституціональною будовою фінансова система є сукупністю фінансових інститутів, які забезпечують її ефективне функціонування, організацію та здійснення фінансової діяльності її суб'єктами [3, с. 7]. Зазначене дійсно розширює розуміння терміна «фінансова система», але розкриває його з точки зору економічної науки.

На думку О. Р. Романенко, фінансова система становить собою сукупність відокремлених, але взаємопов'язаних між собою сфер фінансових відносин, що мають особливості в мобілізації та використанні фінансових ресурсів, відповідний апарат управління та правове забезпечення [4]. Підтримуємо таку точку зору, адже фінансову систему дійсно треба розглядати у двох аспектах. Перший аспект включає сукупність суспільних відносин щодо утворення, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів. Другий аспект є скоріше організаційним та включає в себе сукупність органів та інститутів, які здійснюють публічну фінансову діяльність та правове закріплення їх повноважень. Такий підхід розкриває найважливіші особливості існування фінансової системи.

Незважаючи на різноманітність доктринальних підходів до розуміння терміна «фінансова система», в законодавстві такий термін не визначений. На наш погляд, відсутність законодавчого закріплення є недоліком нормотворчої діяльності, оскільки фінансова система є центральною категорією фінансового права і має бути чітко розуміння, які складові вона в себе включає та особливості її правового регулювання.

Проаналізувавши наукові підходи до розуміння категорії «фінансова система», можна виділити такі особливості:

— по-перше, фінансова система має тісний зв'язок з фінансовою діяльністю держави. Під фінансовою діяльністю держави розуміємо визначену правовими нормами діяльність органів публічної влади та органів місцевого самоврядування, яка безпосередньо пов'язана з формуванням, розподілом (перерозподілом) та використанням фондів коштів, необхідних для соціального та економічного розвитку держави;

— по-друге, складові фінансової системи забезпечують здійснення фінансової діяльності держави;

— по-третє, фінансова система забезпечує ефективний розподіл фінансових ресурсів для напрямів, визначених фінансовою політикою держави;

— по-четверте, фінансова система має вплив на економічний розвиток держави та стабільність економіки загалом.

Структура фінансової системи також є дискусійним питанням, оскільки немає єдиного підходу до розуміння сутності цього поняття. Підтримуємо позицію М. П. Кучерявенка щодо ланок, які входять до фінансової системи. До них вчений відносить: бюджетну систему; кредитну систему; обов'язкове державне страхування; фінанси підприємств [5, с. 10].

Фінансова система України є досить молодою, оскільки почала своє формування після проголошення незалежності. Проте не можна говорити про її повне становлення, оскільки зараз продовжується її формування, зважаючи на інтеграцію держави до Європейського Союзу, реформування законодавства, цифровізацію суспільства та інші чинники.

Зважаючи на це, треба виділити основні особливості формування правового регулювання фінансової системи України. З моменту проголошення незалежності України постало вкрай важливе питання — формування національної фінансової системи. Для його вирішення потрібно було створити відповідне правове регулювання. Важливими законодавчими актами на етапі становлення фінансової системи України стали Закони України 1991 р. прийняття: «Про банки

та банківську діяльність», «Про пенсійне забезпечення», «Про підприємництво», «Про підприємства в Україні» та низка інших. Проте саме прийняття Конституції України дало поштовх подальшому формуванню фінансової системи держави. Зокрема, в Основному Законі держави закладені принципи бюджетної та податкової системи, визначено національну валюту та визначені повноваження органів державної влади в зазначеній сфері. Важливе місце в правовому регулюванні фінансової системи України посідає саме Бюджетний кодекс України (2010 р.), який забезпечив оптимізацію бюджетної системи як складової фінансової системи України. Цього ж 2010 р. прийнято Податковий кодекс України, до якого і сьогодні вносяться зміни та доповнення, що підтверджує той факт, що реформування законодавства продовжується з врахуванням економічних процесів, які відбуваються в державі.

Крім правового регулювання, важливе місце у дослідженні теоретичних та правових аспектів функціонування фінансової системи України займає система органів управління фінансовою системою. На сьогодні немає чіткого визначення, що являє собою така система. Проте ми схилиємося до позиції, що система органів управління фінансовою системою має включати до свого складу органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Це питання є спірним, оскільки державному управлінню притаманний організуючий, виконавчо-розпорядчий та підзаконний характер, тобто, виходячи із зазначених характеристик, до нього входять тільки органи виконавчої влади. Однак функціонування фінансової системи є неможливим без законодавчого регулювання та врегулювання відповідних спорів у цій сфері органами судової влади. Таким чином, пропонуємо систему органів управління фінансовою системою поділити на такі ланки:

- державні органи вищого рівня;
- органи виконавчої влади центрального рівня;
- місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування;

— органи, що здійснюють контрольно-наглядові функції.

До державних органів вищого рівня відносимо Верховну Раду України, Президента України та Кабінет Міністрів України. Зазначені органи здійснюють управління фінансовою системою шляхом прийняття нормативно-правових актів.

До органів виконавчої влади центрального рівня відносимо міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які утворюються для виконання функцій держави. Погоджуємося з позицією вченої М. С. Уткіної, яка класифікує центральні органи виконавчої влади як суб'єкти управління фінансовою системою на: органи, для яких управління фінансовою системою є неосновною діяльністю (Міністерства, агентства та інспекції України); органи, для яких управління фінансовою системою є профільним напрямом діяльності; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом [6, с. 123—124]. Проте виникає питання про місце Міністерства внутрішніх справ України, яке одночасно в зазначеній класифікації М. С. Уткіної включає до правоохоронних органів.

До місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування відносимо: місцеві державні адміністрації; територіальні громади; сільські, селищні, міські ради; сільських, селищних, міських голів; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад; старост; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Четвертою ланкою суб'єктів управління фінансовою системою є органи, що здійснюють контрольно-наглядові функції. Такі функції виконує низка державних органів. Серед них: Рахункова палата України (здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням), Пенсійний фонд України (реалізує політику з питань пенсійного забезпечення та через свої повноваження здійснює

контроль в управлінні фінансовою системою), Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (здійснює контроль за діяльністю депозитарної системи та системи ціноутворення), Служба безпеки України (здійснює захист економічного потенціалу України, а також превентивну функцію щодо корупційних злочинів та організованої злочинної діяльності у сфері управління й економіки). Цей перелік не є вичерпним, оскільки органи влади наділені контрольними повноваженнями у тій чи іншій сфері. До цієї ж ланки треба віднести й органи судової влади, які шляхом прийняття судових рішень забезпечують захист і відновлення порушених, оспорюваних прав, свобод та інтересів.

Серед системи органів публічної адміністрації треба виділити Міністерство фінансів України, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову, бюджетну, боргову політику та інші [7]. Саме формування та реалізація державної фінансової політики, на наш погляд, охоплює організаційний аспект функціонування фінансової системи України. Також варто згадати Національний банк України, який є особливим центральним органом державного управління та у межах своїх повноважень сприяє фінансовій стабільності [8].

Ефективне функціонування фінансової системи України буде можливим завдяки співпраці державних органів. Так, між Національним банком України, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Фондом гарантування вкладів фізичних осіб та Міністерством фінансів України укладено Меморандум про взаєморозуміння та співробітництво з питань підго-

товки та впровадження стратегії розвитку фінансового сектору України до 2025 року. Співробітництво зазначених сторін спрямовано на координацію дій із розроблення та реалізації Стратегії розвитку фінансового сектору України на період 2020—2025 рр. [9]. Метою такої Стратегії є забезпечення подальшого реформування та розвитку фінансового сектору України відповідно до провідних міжнародних практик й імплементації заходів, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС й іншими міжнародними зобов'язаннями України.

Таким чином, формування фінансової системи України є досить тривалим процесом та продовжує своє формування і сьогодні, адже потрібно постійно враховувати економічну ситуацію зарубіжжя та бути конкурентоспроможним учасником міжнародних економічних відносин.

Наявне правове забезпечення та система суб'єктів управління фінансовою системою не виключає наявності проблем у функціонуванні фінансової системи України. Перш за все, немає єдності думок щодо розуміння терміна «фінансова система». На наш погляд, це зумовлено тим, що відсутнє визначення цієї категорії в законодавстві. Важливим надбанням для національної правової системи стало б прийняття Закону України «Про фінансову систему України», який би створив єдине розуміння категорій цієї сфери, принципів побудови, методів управління, систему суб'єктів. Також визначена нами система суб'єктів управління фінансовою системою не є досконалою і потребує чіткого розмежування їх функцій та повноважень та можливу їх оптимізацію. Враховуючи визначений курс України на інтеграцію до Європейського Союзу, потрібно удосконалювати правову базу відповідно до європейських стандартів.

Список використаної літератури

1. Словник фінансово-правових термінів: [за заг. ред. д. ю. н., проф. Л. К. Воронової]. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Алерта, 2011. 558 с.
2. Нестеренко А. С. Фінансова система України: правова характеристика та законодавче регулювання: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2014. 455 с.

3. Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): автореф. дис. ... д-ра ек. наук: 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит». Київ, 2006. 33 с.
4. Романенко О. Р. Фінанси: підруч. Київ, 2004. 387 с.
5. Бех Г. В., Дмитрик О. О., Криницький І. Є. Фінансове право України: підруч. / за ред. М. П. Кучерявенка. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 320 с.
6. Уткіна М. С. Адміністративно-правові засади функціонування фінансової системи України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2018. 221 с.
7. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.06.2021 р.).
8. Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 року № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text> (дата звернення: 15.06.2021 р.).
9. Про взаєморозуміння та співробітництво між Національним банком України, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Фондом гарантування вкладів фізичних осіб та Міністерством фінансів України з питань підготовки та впровадження стратегії розвитку фінансового сектору України до 2025 р.: Меморандум від 28.05.2019 р. № 101215. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0397500-19#Text> (дата звернення: 15.06.2021 р.).

References

1. Dictionary of financial and legal terms: [for general. ed., prof. L. K. Voronova]. 2nd ed., Reworked. and add. Kyiv: Alerta, 2011. 558 p.
2. Nesterenko A. S. Financial system of Ukraine: legal characteristics and legislative regulation: dis. ... Dr. Jurid. Science: 12.00.07. Odessa, 2014. 455 p.
3. Oparin V. M. Financial system of Ukraine (theoretical and methodological aspects): author's ref. dis. ... Dr. Ec. Sciences: 08.04.01 «Finance, money circulation and credit». Kyiv, 2006. 33 p.
4. Romanenko O. R. Finance: textbook. Kyiv, 2004. 387 p.
5. Bekh H. V., Dmytryk O. O., Krynytskyi I. Ye. Financial law of Ukraine: textbook. / for ed. M. P. Kucheryavenko. Kyiv: Yurinkom Inter, 2006. 320 p.
6. Utkina M. S. Administrative and legal principles of functioning of the financial system of Ukraine: dis. ...PhD of Law: 12.00.07. Sumy, 2018. 221 p.
7. On approval of the Regulation on the Ministry of Finance of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of August 20, 2014 № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text> (access date: 15.06.2021).
8. On the National Bank of Ukraine: Law of Ukraine of May 20, 1999 № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text> (access date: 15.06.2021).
9. On mutual understanding and cooperation between the National Bank of Ukraine, the National Securities and Stock Market Commission, the National Commission for State Regulation of Financial Services Markets, the Individual Deposit Guarantee Fund and the Ministry of Finance of Ukraine on preparation and implementation of financial development strategy sector of Ukraine until 2025: Memorandum dated 28.05.2019 № 101215. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0397500-19#Text> (application date: 15.06.2021).

Власенко В. В. Теоретико-правовые аспекты функционирования финансовой системы Украины.

В статье исследованы теоретические и правовые аспекты функционирования финансовой системы Украины. Проанализированы подходы к пониманию сущности понятия «финансовая система» в юридической и экономической науке и выделены его особенности. На основе анализа правовой доктрины определена структура финансовой системы. Выделены нормативно-правовые акты, которые обусловили влияние на формирование национальной финансовой системы. Также проанализированы полномочия органов публичной власти, что позволило отнести их к субъектам управления финансовой системой государства. Выделены проблемы, которые возникают во время функционирования финансовой системы Украины.

Ключевые слова: публичная администрация, публичные финансы, субъекты управления финансовой системой, финансовая деятельность государства, финансовая система, финансовое право.

Vlasenko V. V. Theoretical and legal aspects of the functioning of the financial system of Ukraine.

The article examines the theoretical and legal aspects of the functioning of the financial system of Ukraine. Approaches to understanding the essence of the concept of «financial system» in legal and economic science are analyzed and its features are highlighted. In particular, financial system: has a close connection with the financial activities of the state; its components ensure the implementation of financial activities of the state; provides effective allocation of financial resources for the areas determined by the financial policy of the state; has an impact on the economic development of the state and the stability of the economy as a whole. Based on the analysis of legal doctrine, the structure of the financial system is determined: 1) budget system; 2) credit system; 3) compulsory state insurance; 4) finances of enterprises. Highlighted the regulatory legal acts that have influenced the formation of the national financial system. Such acts include legislative acts and bylaws. The author also analyzed the powers of public authorities, which made it possible to refer them to the subjects of management of the financial system of the state. It is proposed to divide the subjects of financial system management into links: higher-level state authorities; executive bodies of the central level; local executive bodies and local self-government bodies; control and supervisory bodies. The research revealed that cooperation agreements (memoranda) are concluded between public authorities for mutual understanding and joint solution of problems that arise during the implementation of certain programs or strategies. The problems that arise during the functioning of the financial system of Ukraine are highlighted.

Key words: public administration, public finance, subjects of management of financial system, financial activity of the state, financial system, financial law.