Латковська Т. А. *

д. ю. н., професор, член Громадської організації
“Асоціація фінансового права України”

(м. Харків, Україна)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3159-5994>

*Tamara Latkovska, Doctor of Law, Professor, member of the Public Organization
“Financial law association of Ukraine” (70, Pushkinska St., Kharkiv, Ukraine).

УДК 351.72:336.02

DOI 10.26886/2524-101X.4.2019.3

СУЧАСНИЙ СТАН ТА АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОЇ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ

THE CURRENT STATE AND TOPICAL ISSUES OF THE PUBLIC FINANCIAL SYSTEM

ABSTRACT

The article explores issues related to current problems of the public financial system. The author notes that the concept of the financial system belongs to economic categories and occupies a special place in a number of legal values. It is noted that the current financial legislation does not define the concept of the financial system, although the legal acts use such terms as the budget system, the tax system, the banking system, the monetary system, the credit system, the monetary system. However, their legislative definitions are also absent. This leads to a different interpretation of this concept and, accordingly, to a different understanding of its content and structure. It is recognized that the public nature of public economic relations related to the sphere of finance, money and credit, largely determines their financial and legal content, that is, the regulation of financial law as a public right. It is argued that the role of constituent legal institutions in the financial system of any country is not equal. Attention is drawn to such major financial and legal institutions as the budgetary system, the tax system, the banking system and the monetary system, without which the functioning of the financial system is impossible. The main task of today must be the desire for the stability of the public financial system as a whole and the harmonious interaction of all financial and legal institutions. The

public financial system is a complex multifaceted financial and legal phenomenon that substantially covers the totality of centralized and decentralized public funds and those of individuals and legal entities. There is a need for a notion of the public financial system, as the global financial crisis has shown to be the most vulnerable, and the effects of globalization are becoming more and more visible to it.

The key words: financial system, financial and legal institutions, public and private finances, public and financial system, structure of public financial system.

Питання фінансової системи завжди знаходяться у полі зору наукових досліджень, отримуючи певне відображення в нормативно-правових актах та залишаючись одним із об'єктів правового регулювання. Причому в міру розвитку суспільства актуальність і, відповідно, всебічність їх правової регламентації поступово посилюється, широко розростаючись: з одного боку, збільшується число фінансових інститутів і відносин, що регламентуються правовими актами, а з іншого – помітно зростає деталізація такого регулювання. В рамках фінансової системи здійснюється різноманітна діяльність, регулювання основних напрямків якої виражається в загальних ознаках цінностей та цілей розвитку, установлення необхідних правил поведінки. А так як право служить цементуючим засобом, то звідси і висока роль правового регулювання фінансової системи у суспільстві.

Оскільки важливим напрямком розвитку будь якої держави є формування інноваційної моделі економіки, що ставить перед юридичною наукою нові завдання та виклики правового забезпечення процесів глобалізації та надання суспільним відносинам певної динаміки, формування нової політики, поява якої обумовлена збільшенням небезпеки глобальних загроз для життя всього людства, то у зв'язку з цим виникає коло питань про те, яка роль публічної фінансової системи у розв'язанні нагальних проблем, системи, яка є відображенням тих суспільних відносин, які сформувались та динамічно розвиваються в межах як правової, так і економічної системи країни?

Фінансова система держави – явище багато в чому похідне від загального правового ланцюга, системи панівних в конкретній країні правових цінностей, конституційних основ правового положення особистості, виробничих та інших колективів, органів держави. В іншому випадку ми не зможемо знайти прийнятних пояснень відмінностей в побудові фінансових систем держав, що знаходяться в одному географічному районі з подібною політичною і економічною долею.

Так, фінансова система США та Канади при всій політичній близькості двох країн характерні багатьма відмінностями, що виникають з особливостей правової філософії відповідних народів, з приналежності до різних правових систем, з суб'єктивних поглядів законодавців та інших неекономічних причин.

Порівняльний аналіз податкових систем, бюджетного устрою, регулювання державного кредиту і державного боргу, інших елементів фінансових систем держав з однотипним соціально економічним ладом досить переконливо показує, що багато особливостей, навіть корінні відмінності не можна пояснити тільки економічними причинами. Всебічно позначається і правова сторона на фінансових системах. Правові цінності очевидно володіють достатньою потужністю для того, щоб конструювати фінансову систему відповідної держави (Запольский, 2010, с. 26-27).

Взагалі саме поняття “фінансова система” є одним із основоположних та фундаментальних понять тієї або іншої держави. Не дивлячись на те, що поняття фінансової системи належить до економічних категорій, воно займає своє особливе місце в ряду правових цінностей і перш за все тому, що визначає юридичне поле (простір) фінансів, а разом із ними і фінансового права. Крім того, цінність цього поняття закріплена в першочерговій системності: кризь нього фінанси вбачаються як система взаємопов'язаних інститутів (Запольский, 2010, с. 26).

Чинне фінансове законодавство не містить визначення поняття фінансової системи, хоча в нормативно-правових актах використовуються такі терміни як бюджетна система, податкова система, банківська система, грошова система, кредитна система, валютна система тощо, однак і їх законодавчі визначення теж відсутні. Про фінансову систему йдеться мова в багатьох законодавчих актах. Так, у статті 16-1 Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” зазначено, що нагляд на консолідованій основі – це нагляд за фінансовими групами з метою забезпечення *стабільності фінансової системи* та обмеження ризиків, на які наражається фінансова установа внаслідок участі у фінансовій групі, шляхом регулювання, моніторингу та контролю ризиків фінансової групи. Законом України “Про Національний банк України” прописана стаття 1, у якій зазначено, що фінансова стабільність – стан *фінансової системи*, в якому вона здатна належним чином забезпечити можливість ефективно виконувати свої ключові функції, такі як фінан-

сове посередництво та забезпечення здійснення платежів, і таким чином сприяти стійкому економічному зростанню, а також протистояти негативному впливу кризових явищ на економіку. Серед функцій, які виконує Національний банк є здійснення аналізу стану *фінансової системи* щодо фінансової стабільності (Закон про Національний банк України, ст. 7).

Відсутність законодавчого визначення поняття фінансової системи призводить і до різного тлумачення цього поняття і, відповідно, до різного розуміння його змісту та структури. У науці фінансового права сформувалися декілька загальних концепцій розуміння фінансової системи:

- як об'єкт економічних досліджень та предмет економічних наук і об'єкт правового регулювання. На основі цієї концепції запропоновано визначення фінансової системи як сукупності форм і методів формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих публічних грошових фондів з метою виконання функцій і завдань держави та територіальних громад для забезпечення розширеного виробництва, задоволення соціальних та інших потреб суспільства, реалізації фінансово обґрунтованих інтересів держави, територіальних громад та громадян (Білінський, 2017, с. 256);

- як складової багаторівневої системи відкритого типу, що є структурованим комплексом, певним чином організованих і взаємопов'язаних елементів, об'єднаних спільним функціонуванням і єдиною метою. На основі цієї концепції запропоновано визначення фінансової системи, як внутрішньо-обумовленої сукупності взаємопов'язаних і об'єднаних єдиною метою сфер, ланок та інститутів, кожна з яких представляє специфічну групу фінансових відносин, які опосередковують формування, розподіл та організацію використання фондів грошових коштів держави, місцевого самоврядування, підприємств різних форм власності фінансових інституцій (Нестеренко, 2014, с. 80-81);

- як визначальний елемент та відображення рівня економічного розвитку, що органічно і невід'ємно базується на нормах фінансового права. На основі цієї концепції запропоновано розглядати фінансову систему як сукупність різних ланок фінансових відносин (фінансових інститутів), урегульованих фінансово-правовими нормами, за допомогою яких держава утворює, розподіляє і використовує централізовані і децентралізовані фонди коштів (Іванський, 2014, с. 30);

– як функціональну сукупність окремо існуючих фінансових інститутів. На основі цієї концепції запропоновано розглядати фінансову систему як сукупність фінансово-правових інститутів, кожний із яких сприяє утворенню публічних фондів коштів, перерозподілу та використанню їх ресурсів або безпосередньо виконанню функції фондів грошових коштів та сукупність відносин, що супроводжують публічну фінансову діяльність (Орлюк, 2010, с. 29);

– як сукупність фінансових відносин. На основі цієї концепції вченими-економістами запропоновано розглядати фінансову систему як сукупність фінансових відносин, які виступають у вигляді взаємопов'язаних та взаємодіючих категорій, ланок, сфер, що розподіляють та використовують фонди коштів господарюючих суб'єктів, держави, а також спеціальних фінансових інститутів (Поляк, 2007, с. 33).

Порівняння думок науковців щодо поняття, змісту та структури фінансової системи дає підстави стверджувати те, що науковці припускають поєднання юридичного та економічного підходів. Однак, характеризуючи фінансову систему по-різному, виходять із тих ознак, які, на думку кожного, є суттєвими.

У фінансовій енциклопедії фінансова система визначається як сукупність урегульованих фінансово-правовими нормами окремих ланок фінансових відносин і фінансових установ, за допомогою яких держава формує, розподіляє, використовує централізовані та децентралізовані грошові фонди коштів. Юридична енциклопедія розглядає фінансову систему як сукупність взаємопов'язаних між собою фінансових інститутів та відповідних грошових фондів коштів. Основними елементами фінансової системи виділяються тут такі: бюджетна система, позабюджетні цільові фонди, фінанси підприємств, майнове та особисте страхування, державний і банківський кредит (Шемшученко, 1998, с. 278-279).

Заслуговує на увагу дослідження правових основ фінансової системи, проведене Е. Д. Соколовою (Соколова, 2006, с. 20). Співставляючи багато різних точок зору на природу фінансової системи та підкреслюючи, що всі дослідники, які розглядали фінансову систему, вказували на центральне місце бюджетної системи у фінансовій системі країни, з допомогою якої утворюються фонди коштів державних та інших утворень, вчена прийшла до висновку, що суспільні відносини, які виникають при формуванні та функціонуванні фінансової системи суспільства, регулюються не тільки нор-

мами фінансового права як галузі публічного права, але й нормами приватного права – нормами цивільного права, оскільки без них не може утворюватися й використовуватися більшість ланок фінансової системи, як правило, які не включаються у фінансову систему держави. Говорячи про правовий вплив, вчені звертають увагу на те, що фінансову систему формують не тільки фінансове право та законодавство, а конституційне, адміністративне, цивільне та кримінальне право (Запольский, 2008, с. 51).

В останні роки досить часто при характеристиці різних суспільних явищ і процесів використовується термін “публічний”. У фінансовому праві використовують поняття публічні фінанси, публічні фонди коштів; у цивільному праві – публічні товариства, публічний договір, суб’єкти публічного права, юридична особа публічного права, публічне розміщення акцій, публічний порядок, публічні торги, публічна пропозиція; в адміністративному – публічні повноваження. Прийнятий Верховною Радою Закон України “Про відкритість використання публічних коштів” у ст. 1) також містить норми стосовно публічних коштів, зазначаючи, що це кошти державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування, а також кошти суб’єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності. Норми Закону поширюється на відносини, пов’язані з підготовкою та оприлюдненням інформації про заплановане та фактичне використання публічних коштів.

Сукупність перерахованих слів та словосполучень, об’єднаних поняттям “публічний інтерес”, обумовлює в сучасному суспільстві і державі статистику і динаміку більшості економічних, соціальних і політичних процесів.

На слушне зауваження заслуговує те, що тільки в понятті “публічний інтерес” можна знайти підстави для вираження “публічне право”, до якого і відносяться і фінансове, і адміністративне право. Саме публічний характер суспільних економічних відносин, пов’язаних зі сферою фінансів, грошей і кредиту, багато в чому зумовлює їх фінансово-правовий зміст, тобто урегульованість нормами фінансового права як права публічного.

У різних правових галузях зустрічаються категорії, які знаходяться під пильною увагою науковців, викликаючи різні спори серед вчених, що займають часто діаметрально протилежні позиції з досліджуваних проблем. До таких категорій безспірно належить і публічна фінансова система.

Актуальні проблеми правового регулювання публічної фінансової системи досліджує і Д. О. Білінський. Проаналізувавши категорію “публічний фінансовий інтерес” як засаду визначення змісту публічної фінансової системи, вчений диференціював складові публічної фінансової системи. Характеризуючи публічну фінансову систему та її організацію, зазначив, що необхідно поєднати два підходи в розмежуванні складових. По-перше, за критерієм власника коштів, обіг яких організовується в межах публічної фінансової системи, коли публічну фінансову систему утворюють фінанси держави та фінанси територіальних громад; по-друге, залежно від централізації, виходячи з чого публічну фінансову систему будуть складати централізовані публічні кошти та децентралізовані. Вчений зауважує, що роль бюджетів у забезпеченні функціонування держави й територіальних громад є значною. Саме коштами бюджетних надходжень формуються відповідні грошові фонди, за рахунок яких фінансово забезпечується виконання державних завдань і функцій, функціонування органів державної влади (Білінський, 2017, с. 256-257).

Грошові засоби, знаходячись в постійному русі, утворюють грошові потоки, що, у свою чергу, вимагає чіткої організації грошових розрахунків. Відповідно грошові потоки, (а по своїй складності їх розрізняють як односторонні, двосторонні та багатосторонні) пов’язують частини фінансової системи в єдине ціле. В односторонніх потоках кошти спрямовуються в одному напрямку (з одного фонду в інший), двосторонні потоки припускають рух коштів між різними ланками, багатосторонні потоки одночасно охоплюють різні частини фінансів і спрямовуються в різних напрямках.

Аналіз наукової літератури свідчить про те, що сьогодні легального визначення публічної фінансової системи немає, що, у свою чергу, створює певні умови для появи різних доктринальних понять.

Не дивлячись на різні погляди у висловлених позиціях про фінансову систему, превалюють три концепції її праворозуміння, а саме фондова концепція, інституційна та посуб’єктна концепції (Запольський, 2006, с. 46; Орлюк, Воронова, Заверуха, 2008, с. 422).

Фондова концепція, згідно з якою класифікацію слід здійснювати, виходячи з особливостей фінансових фондів, які є характерними для відповідної національної економіки. У такому випадку фінансову систему утворюють бюджет, позабюджетні фонди, кредитний фонд, страховий фонд, фінансові ресурси суб'єктів господарювання з подальшою диференціацією типів та видів фінансових фондів. До безсумнівних переваг цієї концепції належить пояснення існування фінансів як відносин, обумовлених необхідністю формування та використання відповідних майнових фондів. До недоліків належить прояв фінансової системи як наслідок дії фінансового механізму, як певний результат, що оформлює та деталізує фінансові відносини. Крім того, дана точка зору не охоплює фінансових відносин, що не приводять до утворення або використання майнових фондів.

Інституційна концепція виходить з функціональної своєрідності окремо існуючих фінансових інститутів, таких як державні доходи, державні видатки, страхування, державний кредит, банківський кредит, грошовий обіг тощо. Водночас дана концепція не достатньо уваги приділяє систематизуючим ознакам, що пояснюють єдність фінансових механізмів, діючим спільно тільки в кінцевому випадку.

Посуб'єктна концепція базується на визначенні органу, що здійснює управління фондом або інститутом чи володіє речовим правом певного виду щодо мобілізованих фінансових ресурсів. Тут виділяється бюджет, позабюджетні фонди, фінанси господарюючих суб'єктів, страховий фонд, кредитний фонд, муніципальні фінанси, інвестиційні фонди тощо. Подібний метод систематизації теж не зовсім вдалий, оскільки побудований на ознаках, що мають службовий характер та не пов'язаних з природою та суттю фінансових відносин. Покладання функцій на той чи інший орган держави чи зняття такої функції, так само як і надання права ведення діяльності відповідного виду, не може визнаватися об'єктивним критерієм. Тож, розуміння фінансової системи з точки зору застосування посуб'єктної концепції призводить до змішання понять фінансової системи з системою фінансових органів або суб'єктом складом фінансових правовідносин.

На адресу підтримання однієї або іншої концепції висловлюються теж різні точки зору. Усе викладене свідчить про відсутність єдиних підходів розуміння природи, суті та змісту фінансової системи. Так само як немає єдності в поглядах на структуру фінансової системи.

Вчені-юристи і вчені-економісти пропонують включати у фінансову систему:

1) державні фінанси, фінанси господарюючих суб'єктів, місцеві фінанси, фонди страхування, кредит (державний і банківський) (Грачева, 2012, с. 8);

2) бюджетну систему, позабюджетні державні та муніципальні фонди, кредит (державний, муніципальний), обов'язкове державне страхування, фінанси підприємств різних форм власності, об'єднань, організацій, установ, галузей народного господарства (Крохина, 2008, с. 9-10);

3) підсистему публічних і приватних фінансів, причому підсистема публічних фінансів включає: публічні фінанси держави, публічні фінанси суб'єктів федерації (в країнах з федеративним устроєм), публічні фінанси органів місцевого самоврядування всіх видів, публічні фінанси суспільного (соціального) призначення; підсистема приватних фінансів включає відносини, які виникають з приводу утворення, розподілу (перерозподілу) та використання приватних фондів коштів господарюючих суб'єктів усіх форм власності (Нечай, 2006, с. 67, 75);

4) бюджетну систему, податкову систему, систему позабюджетних цільових фондів, грошового обігу, обігу цінних паперів та обігу валютних цінностей, кредитну систему, страхову систему (Емельянов, 2002, с. 35-36);

5) державні фінанси, фінанси підприємницьких структур, державний кредит, фінансовий ринок, страхові та резервні фонди, централізовані та децентралізовані фонди, фінанси домогосподарств (Леоненко, Юхименко, Ільєнко, 2005, с. 129-133).

На жаль, не всі погляди вчених проводять і чітко відокремлення ланок публічних і приватних фінансів, змішують різні види публічних фінансів (державні фінанси і фінанси органів місцевого самоврядування)

Сьогодні фінансову систему держави можна розглядати, по-перше, як сукупність фінансово-правових інститутів, кожний з яких сприяє утворенню фондів грошових коштів (інституційний аспект) і, по-друге, як сукупність державних органів та установ, що здійснюють фінансову діяльність (функціональний аспект). Під фінансово-правовим інститутом розуміється група однорідних, взаємопов'язаних за формами та методами акумуляції, розподілу і використання фондів коштів.

Фінансову систему держави можна досліджувати, поділивши її на дві такі підсистеми, по-перше, публічні державні фінанси та фінанси органів місцевого самоврядування і, по-друге, фонди господарюючих суб'єктів.

Підсистему публічних державних фінансів та фінансів органів місцевого самоврядування складають публічні централізовані та децентралізовані фонди, які взаємопов'язані та взаємообумовлені.

До публічних централізованих фондів грошових коштів належать грошові кошти, що надходять у розпорядження держави як владного суб'єкта. До них належать, перш за все: 1) публічні централізовані державні й муніципальні фонди – державний та місцеві бюджети; 2) централізовані державні цільові позабюджетні фонди (в Україні до таких фондів належать: Пенсійний фонд України; Фонд соціального страхування України; Фонд соціального страхування України на випадок безробіття; Фонд гарантування вкладів фізичних осіб); 3) державний та муніципальний кредити; 4) державне обов'язкове особисте і майнове страхування; 5) фонди державних кредитних установ.

До децентралізованих фондів належать децентралізовані державні і муніципальні фонди, створені державними та муніципальними підприємствами, яким було передано державне і муніципальне майно.

Підсистему фондів господарюючих суб'єктів утворюють фонди підприємств, що займаються комерційною діяльністю; фонди фінансових посередників (а це, наприклад, банки, страхові організації, недержавні пенсійні фонди); фонди некомерційних організацій (неприбуткових).

Перелік даних фондів не є вичерпним, адже трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, сприяють появі нових публічних фондів, що вимагає необхідність глибокого дослідження фінансово-правових інститутів, які включаються у фінансову систему.

Однак, у фінансовій системі будь-якої країни складові її правові інститути відіграють неоднакову роль. І серед усіх правових інститутів необхідно виділяти основні фінансово-правові інститути, роль яких надзвичайно велика, так як без таких інститутів неможливе функціонування фінансової системи. Це такі фінансово-правові інститути, як бюджетна система, податкова система, банківська система та грошова система. Основним завданням сьогодення повинно бути прагнення до фінансової стійкості системи у цілому та гармонічної взаємодії всіх фінансово-правових інститутів.

Аналіз сучасного фінансового законодавства свідчить про те, що більшість фінансово-правових інститутів, які включаються у фінансову систему України, зазнали змін та поповнилися новим змістом. Історія розвитку нашої країни яскраво показала, що з переходом на нові ринкові відносини відбулися докорінні зміни у економіці, з'явилися нові елементи фінансової системи, що характеризуються своєрідними формами та методами формування, розподілу та використання грошових фондів. Причому такі елементи мають не тільки економічний зміст, а й певне правове оформлення.

Фінансове право – одна з публічних галузей права, які переживають сьогодні етап бурхливого розвитку. Зміна бюджетних відносин, створення системи державних позабюджетних фондів, поява нових видів державних боргових зобов'язань, формування принципово нової податкової системи вимагають від науки фінансового права переосмислення багатьох фундаментальних категорій, зміни структури минулих фінансово-правових інститутів.

У науці фінансового права під елементом фінансової системи розуміють фінансово-правовий інститут, що має матеріальний (предметний) зміст. Як і будь-який інститут права, фінансово-правовий інститут становить систему взаємопов'язаних норм, що регулюють відносно самостійну сукупність суспільних відносин у сфері фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування. Кожний такий інститут характеризується правовими, економічними властивостями, а деякі інститути і політичними властивостями (наприклад, бюджетна система). Кожний з інститутів фінансової системи виконує певну функцію: або фонду грошових коштів (такими є бюджети всіх рівнів, фінанси підприємств), або методу, що сприяє нормальному функціонуванню фінансової системи держави (такою є грошова система), або мобілізації грошових коштів до відповідних фондів держави (такою є податкова система) (Запольский (ред.), 2006, с. 33).

Тлумачення фінансової системи науковцями окремих країн на відміну від вітчизняних підходів, які суттєво відрізняються, ще раз доводить різний рівень розвитку фінансового права в країнах та відповідно наявність різних моделей розвитку – ринкоорієнтованої та банкоцентричної. Банкоцентрична система (характерна для Німеччини) широкого поширення набула в континентальній, зокрема в Центральній і Східній Європі, а також в Індії та Індонезії. Прикладом ринковоорієнтованої моделі (моделі “з широкою участю”, англосаксонської, аме-

риканської) вважають США, Великобританію, Канаду, Австралію, Мексику, Туреччину. Основним фінансовим посередником у банкоцентричній фінансовій системі виступає банківський сектор, а головним джерелом запозичених коштів для економічних суб'єктів – банківські кредити. У ринковоорієнтованій фінансовій системі основний фінансовий посередник – це фінансові установи, що акумулюють ресурси через механізм ринку цінних паперів, а джерелом запозичених коштів для економічних суб'єктів є фінансові ресурси, залучені на фондовому ринку в результаті розміщення корпоративних цінних паперів. Тож, головними критеріями відмінностей між цими моделями є те, через які фінансові інститути отримуються грошові кошти, що є наслідком впливу існуючої структури власності, ступеню забезпечення економічного зростання. І тут останнім часом все більше уваги необхідно відвести концепції загального рівня фінансових послуг – фінансово-сервісному підходу.

Характерною особливістю розвитку публічної фінансової системи України є значна роль сфери публічних фінансів, значення яких особливо зросло за останні роки, оскільки відбулась суттєва зміна в структурі фінансової системи країни.

Публічну фінансову систему можна розглядати як складний, цілісний, структурний, динамічний, відкритий, гнучкий, ефективний функціонуючий організм, що взаємодіє із середовищем, тому що публічна фінансова система виступає невід'ємною частиною соціально-економічної системи.

Складність публічної фінансової системи визначається неоднозначністю складових її елементів, різнохарактерним зв'язком між ними.

Структурність означає, що публічна фінансова система поєднує свої елементи у внутрішньо організовану структуру.

Динамічність визначається тим, що публічна фінансова система не перебуває в статичному стані. Перебуваючи в постійному розвитку, як єдине ціле, вона вдосконалюється, доповнюється новими компонентами, усередині публічної фінансової системи постійно виникають нові зв'язки.

Цілісність публічної фінансової системи означає, що вона включає різноманіття частин, підпорядкованих єдиному цілому.

Відкритість пояснюється інтенсивною взаємодією з соціально-політичними структурами держави, з фінансами інших країн, а також

означає, що тільки за умови ефективної, організованої роботи всієї публічної фінансової системи, а не окремих елементів, забезпечується функціонування системи як єдиного цілого, гарантуючи виконання державних цілей та завдань.

Те, що публічна фінансова система виступає як взаємопов'язаний організм, означає, що сутність публічної фінансової системи спрямована не тільки до сутності часткового, складових елементів, але й до їх взаємодії. Тим самим сутність публічної фінансової системи впливає на склад та сутність її елементів.

Тож, публічну фінансову систему країни слід розглядати як сукупність підсистем публічних та приватних фінансів, або сукупність фінансових інститутів, об'єднаних за ознакою спільності форм та методів мобілізації, розподілу (перерозподілу) та використання публічних та приватних фондів коштів.

Публічна фінансова система діє, функціонує, виконує певну роль. Функціонує не тільки публічна фінансова система, а й кожний її елемент. Функціонуючий характер публічної фінансової системи зумовлює ті методологічні підстави її дослідження, які зводяться до необхідності вивчення діяльності кожного елементу цієї системи.

Публічній фінансовій системі властиві такі специфічні риси: відносна самостійність ланок публічної фінансової системи, яка проявляється у власній специфічній сфері застосування; для кожної ланки публічної фінансової системи характерні властиві їй методи мобілізації коштів для створення фондів фінансових ресурсів та напрямки їхнього використання; наявність взаємозв'язку та взаємозумовленості між ланками публічної фінансової системи; успішне функціонування лише при досконалості та ефективності системи у цілому; налагоджена та законодавчо визначена кожна ланка публічної фінансової системи.

Поділ публічної фінансової системи на окремі ланки є явищем об'єктивним, зумовленим потребами економічного розвитку. Як було зазначено вище, структура публічної фінансової системи – динамічна і не може розглядатися у статичному вигляді. А в процесі економічного розвитку вона може доповнюватися новими ланками, а вже існуючі ланки можуть суттєво змінюватися.

Сьогодні до складу публічної фінансової системи включаються фінансова система держави та фінансова система територіальних громад. Публічна фінансова система є відображенням каналів руху гро-

шових потоків між учасниками економічних відносин. Кожна ланка публічної фінансової системи характеризується тим, що обслуговує певну сферу розподілу та перерозподілу національного доходу за допомогою застосування специфічних форм та методів формування та використання фондів коштів як держави, так і територіальних громад і громадян. Ці особливості знаходяться в основі відмінностей, які властиві окремим ланкам фінансових відносин. Кожна ланка публічної фінансової системи певним чином впливає на публічну фінансову діяльність з притаманними їй функціями. Як правило, результатом публічної фінансової діяльності виступають принципи побудови фінансового механізму, співвідношення не тільки різних елементів всередині цього механізму, але й загальна функціональна спрямованість того чи іншого інституту.

Публічна фінансова система перебуває в стані рухливості, тож основним завданням постають питання пошуку нових шляхів зниження ризиків, які провокуються фінансовими системами окремих країн.

Формування ефективно функціонуючої публічної фінансової системи – відповідальне і складне завдання, вирішення якого потребує значних зусиль та часу. Перебуваючи в постійному русі, найважливішими проблемами її розвитку продовжують залишатися: зміцнення фінансів суб'єктів господарювання з метою посилення мотивацій до ефективної роботи, інвестиційної діяльності; оптимальне налагодження роботи фінансового механізму діяльності бюджетних установ, пошук нових джерел фінансових ресурсів в умовах фінансової кризи та дефіциту бюджетних коштів; оптимально розумне використання бюджетних коштів, посилення контролю за їх цільовим використанням; реформа Державної фіскальної служби України в напрямку послаблення податкового тиску, налагодження взаємодії з платниками податків та формування якісно нової сервісної служби, направленої на обслуговування населення та надання нею адміністративних послуг; зменшення кількості і розмірів відрахувань у державні цільові фонди, відокремлення їх від бюджету; раціональне використання коштів, залучених з допомогою державного кредиту, зміцнення довіри до державних цінних паперів тощо.

З метою реалізації вище вказаних завдань у державі започатковано ряд реформ майже в усіх сферах суспільних відносин. Не є виключенням і публічна фінансова система та її складові. Так, Міністерством фінансів розроблено та затверджено Стратегічний план діяльності

Міністерства фінансів України на 2016-2018 роки. Відповідно до цього нормативно-правового акту основне завдання Міністерства фінансів України полягає у фінансовому забезпеченні виконання державних функцій на основі виваженої бюджетної політики, створенні умов для стабільного розвитку економіки шляхом управління державними фінансами за принципами збалансованості, ефективності, неупередженості, цілісності, стійкості та прозорості.

На 2016-2018 роки було визначено шість стратегічних цілей діяльності, спрямованих на досягнення виконання завдань відповідно до Положення про Міністерство фінансів України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Стратегії сталого розвитку “Україна-2020”, відповідних рішень Уряду та інших нормативно-правових актів. До них віднесено: 1) забезпечення стійкості, прозорості та передбачуваності бюджетної політики; 2) удосконалення системи управління державними фінансами та запровадження середньострокового бюджетного планування; 3) якісне вдосконалення системи оподаткування та фінансової звітності, модернізація методології бухгалтерського обліку з урахуванням вимог міжнародних стандартів, підвищення рівня митної безпеки; 4) удосконалення системи управління державним боргом, ефективна реалізація національних інтересів на міжнародній арені та сприяння підвищенню кредитного рейтингу країни; 5) удосконалення міжбюджетних відносин; 6) якісний розвиток менеджменту Міністерства фінансів.

Виходячи з необхідності забезпечення стабільності публічної фінансової системи Кабінетом Міністрів України у 2016 році була прийнята Постанова “Деякі питання забезпечення стабільності фінансової системи”. А у 2017 році Кабінетом Міністрів затверджений план заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки. Відповідно до Плану основними завданнями виділені: підвищення стабільності та прогнозованості податкової системи; підвищення якості та ефективності податкового адміністрування; підвищення рівня дотримання вимог податкового законодавства платниками податків; удосконалення системи митного контролю та сприяння сумлінним суб’єктам зовнішньо-економічної діяльності; посилення координації з питань розроблення макроекономічного та бюджетного прогнозів; впровадження середньострокової бюджетної декларації як інструменту поєднання стратегічних пріоритетів держави з можливостями держав-

ного бюджету; посилення ролі головних розпорядників бюджетних коштів у бюджетному процесі; підвищення рівня бюджетної дисципліни шляхом запровадження фіскальних правил; посилення відповідальності суб'єктів законодавчої ініціативи та суб'єктів нормотворення за проведення оцінки впливу на бюджет проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, що розробляються (розглядаються) Кабінетом Міністрів України.

Публічна фінансова система є складним багатогранним фінансово-правовим явищем, яке змістовно охоплює сукупність централізованих та децентралізованих публічних фондів грошових коштів та грошових коштів фізичних та юридичних осіб. Публічна фінансова система це єдиний комплекс фінансових інститутів і відповідних їм правовідносин, уповноважених суб'єктів, процедур здійснення фінансової діяльності, функціонування якого регулюється нормами права, що встановлюють юридичні засоби формування, розподілу і організації використання публічних фондів коштів, який характеризується цілісністю складових його елементів, їх взаємозалежністю і взаємозумовленістю. Основними завданнями постають питання наближення вітчизняного законодавства до міжнародних вимог в частині регулювання багатьох напрямків публічної фінансової діяльності.

Саме тому, першочерговим завданням сьогодення повинно бути прагнення до стабільності публічної фінансової системи у цілому та гармонічної взаємодії всіх фінансово-правових інститутів. Беручи все це до уваги, виникає необхідність у закріпленні на законодавчому рівні поняття публічної фінансової системи, оскільки публічна фінансова система, як показала світова фінансова криза, є найбільш уразливою.

Наслідки глобалізаційних процесів стають дедалі відчутними для публічної фінансової системи. Глобалізація привела до розвитку міжнародних фінансів, виникнення світових фінансових ринків, міжнародних фінансових корпорацій, ускладнення міждержавних фінансових відносин та інших аспектів міжнародної фінансової діяльності. Враховуючи, що процеси глобалізації створюють нові виклики для фінансової системи, низька ефективність якої обумовлює необхідність її трансформації в напрямку забезпечення її фінансової безпеки, наша країна потребує вироблення відповідної фінансової політики, здатної протистояти викликам глобалізації та запобігти її негативним наслідкам.

ЛІТЕРАТУРА

Білінський, Д.О. (2017). *Правове регулювання публічної фінансової системи*. Х.: Право.

Грачева, Е.Ю. (ред.) (2012). *Финансовое право*. М.: Проспект.

Емельянов, А.С. (2002). *Юридическая квалификация и реализация охранительной функции финансового права*. Тюмень: Тюмен. юрид. институт МВД России.

Закон про відкритість використання публічних коштів, 2015 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 16, 109.

Закон про Національний банк України, 1999 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 29, 238.

Закон про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг, 2001 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 2002, 1, 1.

Запольский, С.В. (2006). О природе понятия “финансовая система России”. *Финансовое право*, 8, 2-8.

Запольский, С.В. (ред.) (2006). *Финансовое право*. М.: Российская академия правосудия; ЭКСМО.

Запольский, С.В. (2008). *Дискуссионные вопросы теории финансового права*. М.: РАП, Эксмо.

Запольский, С.В. (2010). *Теория финансового права: научные очерки*. М.: РАП.

Іванський, А.Й. (2014). *Фінансове право*. К.: Київський міжнародний університет.

Крохина, Ю.А. (2008). *Финансовое право*. М.: Норма, 2008.

Леоненко, П.М., Юхименко П.І., Ільєнко А.А. (2005). *Теорія фінансів*. К.: Центр навчальної літератури.

Нестеренко, А.С. (2014). *Фінансова система України: проблеми теорії*. О.: Фенікс.

Нечай, А.А. (2006). *Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків*. Чернівці: Рута, 2006.

Орлюк, О.П. (2010). *Фінансове право. Академічний курс*. К.: Юрінком Інтер.

Орлюк, О.П., Воронова, Л.К., Заверуха, І.Б. (2008). *Фінансова енциклопедія*. К.: Юрінком Інтер, 2008.

Поляк, Г.Б. (ред.) (2007). *Финансы*. М.: ЮНИТИ-ДАНА.

Постанова про деякі питання забезпечення стабільності фінансової системи, 2016 (Кабінет Міністрів України). *Урядовий портал*. <<https://www.kmu.gov.ua/pras/249601402>> (2019, серпень, 15).

Розпорядження про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, 2017 (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2017-p>> (2019, серпень, 15).

Соколова, Э.Д. (2006). *Правовые основы финансовой системы России*. М.: ИД “Юриспруденция”.

Шемшученко, Ю.С. (ред.) (1998). *Юридична енциклопедія*. 6 т. К.: “Укр. енцикл.”

REFERENCES

Bilinskiy, D.O. (2017). *Pravove rehuliuвання publichnoi finansovoi systemy* [Legal regulation of the public financial system]. Kharkiv: Pravo. [in Ukrainian].

Emel'janov, A.S. (2002). *Juridicheskaja kvalifikacija i realizacija ohranitel'noj funkcii finansovogo prava* [Legal qualification and implementation of the protective function of financial law]. Tyumen: Tyumen legal Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. [in Russian].

Gracheva, E.Ju. (ed.) (2012). *Finansovoe pravo* [Financial Law]. Moscow: Prospekt. [in Russian].

Ivanskiy, A.I. (2014). *Finansove pravo* [Financial Law]. Kyiv: Kyivskiy mizhnarodnyi universytet. [in Ukrainian].

Krohina, Ju.A. (2008). *Finansovoe pravo* [Financial Law]. Moscow: Norma, 2008. [in Russian].

Leonenko, P.M., Yukhymenko P.I., Ilienکو A.A. (2005). *Teoriia finansiv* [Theory of finance]. Kyiv: Tsentr navchalnoi literatury. [in Ukrainian].

Nechai, A.A. (2006). *Problemy pravovoho rehuliuвання publichnykh finansiv ta publichnykh vydatkiv* [Problems of legal regulation of public finances and public expenditures]. Chernivtsi: Ruta, 2006. [in Ukrainian].

Nesterenko, A.S. (2014). *Finansova systema Ukrainy: problemy teorii* [Financial system of Ukraine: problems of theory]. Odesa: Feniks. [in Ukrainian].

Orliuk, O.P. (2010). *Finansove pravo. Akademichnyi kurs*. [Finance law. Academic course]. Kyiv: Yurinkom Inter. [in Ukrainian].

Orliuk, O.P., Voronova, L.K., Zaverukha, I.B. (2008). *Finansova entsyklopediia* [Financial Encyclopedia]. Kyiv: Yurinkom Inter, 2008. [in Ukrainian].

Poljak, G.B. (ed.) (2007). *Finansy* [Finance]. Moscow: JuNITI-DANA. [in Russian].

Postanova pro deiaki pytannia zabezpechennia stabilnosti finansovoi systemy, 2016 (Kabinet Ministriv Ukrainy). [Resolution on Some Issues of Ensuring the Stability of the Financial System, 2016 (Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Uriadovyi portal*. [Government portal]. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249601402> (2019, August, 15). [in Ukrainian].

Rozporiadzhennia pro zatverdzhennia planu zakhodiv z realizatsii Stratehii reformuvannia systemy upravlinnia derzhavnymy finansamy na 2017-2020 roky, 2017 (Kabinet Ministriv Ukrainy) [Order on approval of the plan of measures for the implementation of the Strategy for reforming the system of public finance management for 2017-2020, 2017 (Cabinet

of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy*. [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2017-r> (2019, August, 15). [in Ukrainian].

Shemshuchenko, Yu.S. (ed.) (1998). *Yurydychna entsyklopediia* [Legal Encyclopedia]. 6 vol. Kyiv: "Ukr. entsykl." [in Ukrainian].

Sokolova, Je.D. (2006). *Pravovye osnovy finansovoy sistemy Rossii* [Legal basis of the financial system of Russia]. Moskva: ID "Jurisprudenciya". [in Russian].

Zakon pro finansovi posluhy ta derzhavne rehulivannia ryнкiv finansovykh posluh, 2001 (Verkhovna Rada Ukrainy). [Law on Financial Services and State Regulation of Financial Services Markets, 2001]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. [Statements of Verkhovna Rada of Ukraine], 2002, 1, 1. [in Ukrainian].

Zakon pro Natsionalnyi bank Ukrainy, 1999 (Verkhovna Rada Ukrainy). [Law on the National Bank of Ukraine, 1999 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. [Statements of Verkhovna Rada of Ukraine], 29, 238. [in Ukrainian].

Zakon pro vidkrytist vykorystannia publichnykh koshtiv, 2015 (Verkhovna Rada Ukrainy). [Law on Openness of Use of Public Funds, 2015 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. [Statements of Verkhovna Rada of Ukraine], 16, 109. [in Ukrainian].

Zapol'skij, S.V. (2006). O prirode ponjatija "finansovaja sistema Rossii" [On the nature of the concept of "financial system of Russia"]. *Finansovoe pravo*. [Financial Law], 8, 2-8. [in Russian].

Zapol'skij, S.V. (ed.) (2006). *Finansovoe pravo* [Financial Law]. Moscow: Russian Academy of Justice; EXMO. [in Russian].

Zapol'skij, S.V. (2008). *Diskussionnye voprosy teorii finansovogo prava* [Discussion questions of the theory of financial law]. Moscow: RAP, Jeksmo. [in Russian].

Zapol'skij, S.V. (2010). *Teorija finansovogo prava: nauchnye ocherki* [Theory of financial law: scientific essays]. Moscow: RAP. [in Russian].

АНОТАЦІЯ

Латковська Т. А. Сучасний стан та актуальні проблеми публічної фінансової системи. – Стаття.

У статті досліджуються питання, пов'язані з актуальними проблемами публічної фінансової системи. Автор зазначає, що поняття фінансової системи належить до економічних категорій та займає своє особливе місце в ряду правових цінностей. Відмічається, що чинне фінансове законодавство не містить визначення поняття фінансової системи, хоча в нормативно-правових актах використовуються такі терміни як бюджетна система, податкова система, банківська система, грошова система, кредитна система, валютна система, однак і їх законодавчі визначення теж відсутні. Це призводить і до різного тлумачення цього поняття і, відповідно, до різного розуміння його змісту та структури.

Визнається, що публічний характер суспільних економічних відносин, пов'язаних зі сферою фінансів, грошей і кредиту, багато в чому зумовлює їх фінансово-правовий зміст, тобто урегульованість нормами фінансового права як права публічного. Доводиться, що у фінансовій системі будь-якої країни складові її правові інститути відіграють неоднакову роль. Звертається увага на такі основні фінансово-правові інститути, як бюджетна система, податкова система, банківська система та грошова система, без яких неможливе функціонування фінансової системи. Основним завданням сьогодення повинно бути прагнення до стабільності публічної фінансової системи у цілому та гармонічної взаємодії всіх фінансово-правових інститутів.

Ключові слова: фінансова система, фінансово-правові інститути, публічні та приватні фінанси, публічна фінансова система, структура публічної фінансової системи.

АННОТАЦИЯ

Латковская Т. А. Современное состояние и актуальные проблемы публичной финансовой системы. – Статья.

В статье исследуются вопросы, связанные с актуальными проблемами публичной финансовой системы. Автор отмечает, что понятие финансовой системы относится к экономическим категориям и занимает особое место в ряду правовых ценностей. Отмечается, что действующее финансовое законодательство не содержит определения понятия финансовой системы, хотя в нормативно-правовых актах используются такие термины как бюджетная система, налоговая система, банковская система, денежная система, кредитная система, валютная система, однако и их законодательные определения тоже отсутствуют. Это приводит к разному толкованию этого понятия и, соответственно, к различному пониманию его содержания и структуры. Признается, что публичный характер общественных экономических отношений, связанных со сферой финансов, денег и кредита, во многом предопределяет их финансово-правовое содержание, то есть урегулированность нормами финансового права как права публичного. Доказывается, что в финансовой системе любой страны составляющие ее правовые институты играют неодинаковую роль. Обращается внимание на такие основные финансово-правовые институты, как бюджетная система, налоговая система, банковская система и денежная система, без которых невозможно функционирование финансовой системы. Основным заданием сегодня должно быть стремление к стабильности публичной финансовой системы в целом и гармоничного взаимодействия всех финансово-правовых институтов.

Ключевые слова: финансовая система, финансово-правовые институты, публичные и частные финансы, публичная финансовая система, структура публичной финансовой системы.