

---

## ПРИНЦИП РОЗПОДІЛУ ВЛАД І ЄДНІСТЬ У ФІНАНСОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

*Ковалко Наталія Миколаївна,  
асистент кафедри конституційного та  
адміністративного права юридичного факультету  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка*

Фінансова діяльність української держави засновується на ряді принципів, які вироблені юридичною наукою і наукою управління. Звичайно, вони формуються на основі практики, але можна зустріти явище, коли одні і ті ж матеріали практики при одній і тій же постановці питання народжують різні висновки і різний науковий вираз і це ще раз підкреслює вагому роль і значення науки і пізнання в розвитку правової дійсності.

В науці фінансового права в же неодноразово ставилось питання про її принципи, причому погляди різних вчених у цьому відношенні мають значні відмінності. В цілому, принципи фінансової діяльності держави в українській фінансово-правовій літературі здебільшого відображені в навчальних посібниках та підручниках із фінансового права [наприклад, 1, с. 11 – 12; 4, с. 16 – 18; 5, с. 45 – 46 та ін.], а в чисто науковому плані можна відмітити лише недостатню увагу до цих питань (як іноді і в практиці, хоча багато з принципів прямо закріплені в законодавстві). Серед цих принципів зазвичай згадуються такі взаємопов'язані принципи, як розподіл влад на законодавчу, виконавчу і судову як конституційна основа побудови органів влади, системність (яка обов'язково передбачає єдність системи) та інші. Зокрема, хотілося б привести у якості прикладу згадуваний у навчальному посібнику «Фінансове право» принцип системності, який «вимагає здійснення фінансової діяльності щодо взаємозалежних інститутів фінансової системи за певного співвідношення, взаємопроникнення ланок фінансової системи держави (бюджетної системи, кредитної системи, обов'язкового державного страхування, фінансів підприємств)»[5, с. 46]. Такий стан речей обумовлює постановку питання про співвідношення цих принципів, а що ще більш важливо - про їх реалізацію в законодавстві та практиці побудови органів і системи основоположних відносин.

Постановка питання про принципи фінансової діяльності держави в цілому не ставиться за задачу в даній статті і з-поміж їх системи уявляється актуальним виділити принципи розподілу влад і, здавалося б, протилежну йому тенденцію до єдності здійснюваної державою діяльності у сфері фінансів. Можна залишити осторонь в контексті даної публікації функції судової влади в означеній сукупності

---

відносин, оскільки весь основний зміст управління фінансами і фінансової діяльності держави знаходиться у відносинах законодавчої та виконавчої влади з тим, що ряд питань вирішуються Президентом України. Зокрема, Державний бюджет України є предметом гострих дискусій при його розгляді у Верховній Раді України і здебільшого ці питання стосуються саме відносин законодавчого органу та Уряду. Не слід випускати з поля зору, що цей бюджет в одному з аспектів можна розуміти як певну суму грошових коштів, які Верховна Рада виділяє на один рік виконавчій владі для виконання нею своїх функцій у цей період, про що остання по його закінченню звітує перед Верховною Радою України. Але, принцип розподілу влад розповсюджується значно далі, аніж відносини двох органів, і суттєво впливає на багато з аспектів управління фінансами (в даному випадку мається на увазі управління в найбільш широкому плані - як управління суспільними справами, водночас маючи на увазі, що в значній мірі воно охоплює і фінансову діяльність держави).

З-поміж усіх питань забезпечення фінансово-кредитними ресурсами економіки і соціальної сфери життя суспільства, можливо, одним із найважливіших є питання про співвідношення фінансової і грошово-кредитної політики. В літературних джерелах з фінансового права дуже рідко згадується про необхідність їх єдності. Можна привести хіба що висловлювання Орлюк О. П., що до принципів фінансової діяльності держави можна віднести «принцип єдності фінансової і грошової систем держави» [1, с. 12]. На практиці ж, період гострої фінансової кризи у 2009 р. показав необхідність саме зміцнення цієї єдності, оскільки системна криза змушує звернутись до заходів, які мають здійснюватися усім державним апаратом.

Національний банк України є згідно ст. 2 Закону України «Про Національний банк України» «центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, цим Законом та іншими законами України» [7]. Варто нагадати, що це є один із небагатьох органів управління, які не входять до системи органів виконавчої влади і організаційно не підпорядковані Кабінету Міністрів України. Він підзвітний Президенту України та Верховній Раді України в межах їх конституційних повноважень.

Система взаємовідносин Національного банку України та Кабінету Міністрів України, передбачена ст. 52 Закону України «Про Національний банк України», передбачає взаємні консультації з питань грошово-кредитної політики, розробки і здійснення загальнодержавної програми економічного та соціального розвитку, надання Національним банком на запит Кабінету Міністрів України інформації щодо монетарних процесів; Національний банк має підтримувати економічну політику Кабінету Міністрів України, якщо вона не суперечить забезпеченню стабільності грошової одиниці України. Однак, варто відмітити, що поняттю грошово-кредитної політики в згаданому законі надано суворо точного значення, внаслідок чого «взаємні консультації з питань грошово-кредитної політики» охоплюють далеко не всі питання діяльності центрального банку країни і передбачених для нього цим же Законом функцій. Зокрема, ст. 6 цього акту передбачено, що «відповідно до Конституції України основною функцією Національного банку є забезпечення стабільності грошової одиниці України. На виконання своєї основної функції Національний банк сприяє дотриманню стабільності банківської системи, а також, у межах своїх повноважень, - цінової стабільності» [7]. Але, на Кабінет Міністрів України ст. 116 Конституції України поклала обов'язок забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики ( а також політики в інших сферах суспільного життя) [7]. Ці норми на практиці можуть породжувати колізії при їх

---

застосованні. Очевидно, формулювання Закону України «Про Національний банк України» в цілому вірне, але може бути тлумачено занадто розширено. Практично він не наділений якимись особливими повноваженнями для забезпечення цінової стабільності і цілком очевидно, що може відповідати не більше, як лише за монетарну складову цінової політики, яку в цілому повинен здійснювати Кабінет Міністрів України. Уявляється, що це є одним із питань, у яких недосить чітко і загальнодержавних інтересах проведено згадуваний вище принцип єдності фінансової і грошової систем країни.

Можна також відмітити цю ж тенденцію щодо грошово-кредитної політики держави в цілому. Участь Кабінету Міністрів у її проведенні окреслена в законодавстві нечітко (за винятком хіба що приведенного вище положення про взаємне консультування). Грошово-кредитна політика повністю здійснюється Національним банком України і, зокрема, формується його Радою. В той же час достатньо ефективних форм участі Кабінету Міністрів України у її забезпеченні, формуванні чи проведенні в законодавстві чітко не сформульовано. Слід прийняти до уваги і те, що Верховна Рада України не затверджує Основні напрямки грошово-кредитної політики на майбутній рік. Тому розподіл влад у цій важливій сфері знайшов свій прояв у делегуванні права проведення цієї політики Національному банку України в той час, як вона має цілком зрозуміле загальнодержавне значення.

Актуальною – в контексті співвідношення єдності і розподілу функцій, – є і проблема організації єдиної системи фінансового контролю в країні. Характерно, що в науковій літературі практично мало згадується взагалі про єдність фінансового контролю в країні (детальний аналіз поглядів з цього питання проводить Савченко Л.А., однак принцип єдності системи органів фінансового контролю автор не називає в числі основних [2, с. 64 – 85]).

Вищим органом фінансового контролю в Україні вважається Рахункова палата України. Це можна обґрунтувати, в першу чергу, тим, що вона представляє вищий орган законодавчої влади і її контроль за змістом є парламентським. Але виникають дуже прості запитання – якщо Рахункова палата є «вищим» органом фінансового контролю, то хто є «нижчим»? І чи виконує Рахункова палата обов'язки з управління чи координації цими «нижчими» органами. Відповідь, очевидно, буде в обох випадках негативною. Органи фінансового контролю, які знаходяться в системі виконавчої влади, не можуть бути підпорядкованими Рахунковій палаті, оскільки вони представляють іншу гілку влади. Тому висновок напрашується сам по собі – єдина система органів державного фінансового контролю в Україні практично відсутня, хоча контрольних органів цілком достатньо.

Однак, така постановка питання і відповідь на неї відображала б лише організаційну сторону діяльності контрольних органів. Однак основу їх діяльності та організації становить зміст і саме в ньому вбачається головний критерій для оцінки співвідношення принципів розподілу влад і єдності фінансової діяльності держави. Усі державні контрольні органи (в т. ч. Рахункова палата, яка є органом парламентського фінансового контролю) мають діяти на єдиних принципах і вимогах, які були б абсолютно однозначними для підконтрольних суб'єктів. Тому розвиток єдності в організації державного фінансового контролю вбачається у вдосконаленні змісту, принципів їх діяльності, прийнятті єдиних Стандартів державного фінансового контролю та ін.

Значною мірою це стосується і розглянутих вище деяких питань грошово-кредитної політики, але надання єдиного змісту у вирішенні всіх пов'язаних із нею питань не може обмежуватись лише формулюваннями Закону України «Про Національний банк України», приведеними вище. Справа не може полягати у

---

підтримці Національним банком економічної політики Кабінету Міністрів України та у його можливості відмовитись від цього у випадку, якщо вона суперечить забезпеченню стабільності грошової одиниці України. В законодавстві має бути чітко закріплена і зворотна сторона цих відносин – обов'язок Кабінету Міністрів України дотримуватись прийнятих у встановленому порядку положень щодо проведення грошово-кредитної політики, а також ряд інших положень. Результатом їх має бути єдина загальнодержавна система проведення всім державним апаратом економічної, цінової та грошово-кредитної політики.

В результаті розгляду поставлених питань можна дійти до висновку, що розвиток начал єдності не суперечить принципу розподілу влад, а передбачає їх глибокий внутрішній взаємозв'язок. Приведені вище міркування відносно сфер грошово-кредитної, цінової політики, організації державного фінансового контролю мають частковий характер і є лише свідченням необхідності розвитку начал як єдності, так і розподілу, диференціації завдань, функцій і повноважень в системі органів законодавчої та виконавчої влади.

### Література:

1. Орлюк О. П. Фінансове право. - К. : Юрінком Інтер, 2003. - 527с.
2. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю: Навчальний посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.
3. Финансовое право: Учебник. / Отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – 600 с.
4. Фінансове право. – 2-е вид., випр. та доп. - Х.: Фірма «Консум». - 1999. - 496с. (керівник авторського колективу і відповідальний редактор – проф. Воронова Л.К).
5. Фінансове право України: Навч. Посібник (для студентів вищ. навч. Закладів) [Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та інші]; - Правова єдність. 2009. – 395 с.
6. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - №30. - Ст.141.
7. Закон України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р. № 679 - XIV. // Відомості Верховної Ради.-1999. - № 29. - Ст.238.