

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-688-1-24>

THE CONCEPT OF “PUBLIC FUNDS”: SHORTCOMINGS OF THE LEGISLATIVE APPROACH

ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНІ КОШТИ»: НЕДОЛІКИ ЗАКОНОДАВЧОГО ПІДХОДУ

Shukhnin A. S.

*Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Civil, Administrative and Financial
Law Classical Private University
Zaporizhzhia, Ukraine
<https://orcid.org/0009-0000-8065-8205>*

Шухнін А. С.

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного,
адміністративного та фінансового
права Класичний приватний
університет
м. Запоріжжя, Україна
<https://orcid.org/0009-0000-8065-8205>*

Держава потребує коштів для забезпечення фінансових можливостей щодо реалізації держаних соціальних гарантій та соціальних прав громадян, визначених Конституцією України. Діяльність органів публічної влади без фінансових ресурсів неможлива. Правове регулювання відносин, де присутній публічний фінансовий інтерес, здійснюється в імперативному порядку в рамках особливого правового режиму, а тому розуміння поняття «публічні кошти» є важливим не тільки з практичної точки зору. У науковій площині чітке визначення понять «публічні фінанси» і «публічні кошти» є базовим підґрунтям розуміння поняття «фінансове право». О.А. Музыка-Стефанчук зазначає, що «фінансове право вже перейшло у площину правового регулювання відносин, пов'язаних із публічною фінансовою діяльністю та публічними фінансами» [1, с. 265], а «сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі публічної фінансової діяльності, а також фінансової діяльності інших суб'єктів, на яких державою покладені завдання з реалізації публічних фінансових інтересів, охоплюється поняттям «фінансове право»» [1, с. 262].

У рамках правової науки слід відзначити традиційний підхід до розуміння категорії «публічні кошти», який ґрунтується на аналізі законодавчих дефініцій та динаміці їх нормативного закріплення. Цей підхід є об'єктивно виправданим для застосування в будь-якій галузі правових досліджень, оскільки останні повинні спиратися насамперед на фундаментальні принципи формування інформації про предмет дослідження. Категорія «публічні кошти» характеризується багатоаспектністю, а її інтерпретація залежить від конкретних форм взаємовідносин між суспільством і державою, в межах яких вона реалізується. Законодавче визначення публічних коштів формує систему

понять, усталених концепцій та методологію правового мислення [2, с. 56].

Аналіз національного законодавства свідчить, що єдиним правовим актом, який містить визначення поняття «публічні кошти» є Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» № 183-VIII від 11.02.2015 р. У статті 1 даного Закону публічні кошти визначаються як «кошти державного бюджету (крім таємних видатків), 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 (далі – Пенсійний фонд), Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності» [3].

Правовий аналіз визначення поняття «публічні кошти» містить наступні недоліки.

1. Зазначене визначення має казуїстичний підхід замість концептуального. Визначенню притаманна виключно суб'єктна спрямованість і побудовано воно у вигляді переліку конкретних видів коштів зазначених у переліку суб'єктів, а не шляхом закріплення родових ознак та критеріїв публічності коштів. При такому формулюванні неможливо автоматично охопити нові видів публічних коштів (без внесення законодавчих змін до даного визначення), тобто у визначенні відсутні єдині критерії щодо віднесення коштів до публічних.

2. Визначення публічних коштів з формулюванням «крім таємних видатків» викликає певні запитання. З одного боку, при такому формулюванні може здаватись, що створюється прецедент непрозорості публічних коштів, можливість для приховування їх нецільового використання та має місце суперечність концепції тотальної підзвітності публічних коштів. З іншого боку, як слушно зазначає В. Іванков, кошти Державного бюджету, що спрямовуються на таємні видатки, не виключені з сенсу публічних коштів. На думку автора, їх вилучено з поняття «публічні кошти» виключно через те, що завданням Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» від 2015 р. є окреслення лише переліку тих публічних коштів, використання яких регулюється нормами Закону [2, с. 56]. Так, Закон «визначає умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування» [3].

На наш погляд, цілком очевидно в рамках зазначеного Закону порядок забезпечення доступу до інформації про використання

публічних коштів, що закріплені в ньому, не може поширюватись на таємні видатки. Проте, підхід законодавця закріплювати визначення певного поняття суто для специфічного використання в конкретному законі призводить у подальшому до множинності визначень одного і того ж поняття, що вкрай негативно впливає до формування узгодженого категоріально-понятійного апарату законодавчої бази в певній галузі права і як результат може викликати суттєві труднощі в судовій практиці.

Більш логічним, на наш погляд, було б закріплення визначення без словесного обороту «крім таємних видатків», але із вказівкою у відповідному положення, що норми Закону не поширюються на таємні видатки.

Звичайно, виключення таємних видатків з предмету правового регулювання даного Закону порушує принцип єдності правового режиму публічних коштів, проте і уникнути цього в силу специфіки таємних видатків неможливо.

3. Визначення «публічні кошти» не в повній мірі орієнтовано на мету закону – забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів, оскільки не всі перелічені види коштів однаковою мірою підлягають оприлюдненню. Приміром, інформація, що складає таємницю державних банків. Тобто на практиці має місце, так би мовити, градація рівнів публічності, що зумовлено різним рівнем публічності бюджетних і господарських коштів, різними вимогами до прозорості різних видів коштів, різними механізмами контролю тощо.

4. Оскільки визначення поняття «публічні кошти» сформульовано шляхом переліку їх видів (за суб'єктним критерієм), вважаємо даний перелік неповний. Зокрема, в перелік не включено кошти асоціацій, які створюються на підставі закону; кошти рахунків зі спеціальним режимом організацій енергетичної сфери; кошти громадських об'єднань; кошти Європейського Союзу (за програмами, учасницею яких є Україна та фінансова допомога, що надається ЄС Україні); кошти міжнародних фінансових організацій, надані у формі фінансової допомоги Україні (в особі Уряду та відповідних органів держави). Також потребує окремого аналізу правова природа коштів приватних банків, у яких статутний капітал має частку державних коштів не менше 50%.

Не зовсім логічним вважаємо у переліку видів публічних коштів закріплення коштів державних банків окремо від коштів суб'єктів господарювання державної власності, оскільки державні банки охоплюються зазначеним поняттям.

5. Визначенню «публічні кошти» притаманна термінологічна неточність. Приміром, стосовно такого різновиду публічних коштів як «кошти державних банків», не зрозуміло, чи маються на увазі кошти статутного капіталу банку, чи всі кошти, включаючи кошти клієнтів на банківських рахунках.

6. У визначенні відсутні критерії публічності коштів. Поняття публічний фонд коштів О.А.Музика-Стефанчук та Н.Я.Якимчук сформулювали через наступні критерії: 1) утворення фонду передбачене законом; 2) відносини з формування, розподілу та використання коштів фонду належать до сфери публічних фінансів; 3) некомерційність; 4) метою функціонування фонду є досягнення публічного інтересу та забезпечення загальносуспільних потреб; 5) законом визначаються джерела надходжень; 6) дотримання передбачених законом процедур використання коштів; б) публічний фінансовий контроль та посилена юридична відповідальність [4, с. 26-27].

7. Визначення поняття «публічні кошти» було б більш повним, якщо б в ньому були враховані також такі сучасні фінансові інструменти як цифрові кошти Нацбанку України, електронні гроші публічних установ, віртуальні активи (що належать державі) тощо.

На підставі викладеного аналізу вважаємо, що подальші дослідження питання правового регулювання поняття «публічні кошти» є актуальними з наукової точки зору, доцільними у практичній площині, а визначення поняття «публічні кошти» на законодавчому рівні потребує змін та вдосконалення.

Література:

1. Музика-Стефанчук О.А. Від фінансового права до правового регулювання публічних фінансів (національний, зарубіжний та міжнародний аспект). Юридичний науковий електронний журнал. 2022. №6. С.261-265. URL: https://www.lsej.org.ua/6_2022/61.pdf

2. Іванков В. Публічні кошти як об'єкт судово-економічної експертизи. Облік і фінанси. 2023. № 2 (100). С. 54-67. URL: <https://afj.org.ua/pdf/985-publichni-koshti-yak-ob-ekt-sudovo-ekonomichnoi-ekspertizi.pdf>

3. Про відкритість використання публічних коштів : Закон України № 183-VIII від 11.02.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text>

4. Музика-Стефанчук О.А., Якимчук Н.Я. Сучасне фінансове право. Право публічних фінансів: підручник. Київ: АртЕк, 2024. 656 с.