

УДК 347.73

DOI 10.33244/2617-4154.3(16).2024.112-118

**Л. М. Касьяненко,***д-р юрид. наук, професор*  
*e-mail: kasyanenko\_l@ukr.net***ORCID ID 0000-0003-1742-7580;****М. В. Глух,***канд. юрид. наук, професор,*  
*Державний податковий університет**e-mail: marina\_gluh@ukr.net***ORCID ID 0000-0002-6107-5415**

## ПРОЦЕСУАЛЬНА ФОРМА У ФІНАНСОВОМУ ПРАВІ

*Стаття присвячена характеристиці процесуальної форми публічної фінансової діяльності. Оскільки загальна характеристика ролі фінансового права визначається значенням і завданнями публічної фінансової діяльності, тому саме категорія «публічна фінансова діяльність» є однією з базисних у науці фінансового права і на її підставі будуються інші фундаментальні категорії фінансово-правової науки.*

*У фінансово-правовій теорії процесуальні явища ще не набули відповідного визнання як певної системи взаємопов'язаних елементів – норм, відносин, процесуальної форми, хоча вони існують і певною мірою виконують свою функцію. Пошук способів утвердження законності правопорядку наводить на думку, що вся публічна фінансова діяльність, пов'язана із задоволенням різних потреб членів суспільства, повинна здійснюватися за завчасно встановленими правилами. Використання процесуальної форми в публічній фінансовій діяльності має важливе практичне значення, оскільки є гарантією реалізації матеріальних фінансово-правових норм, забезпеченням законності у процесі утворення, розподілу, перерозподілу, використання фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування та ефективності здійснення фінансового контролю. Матеріально-правова природа публічної фінансової діяльності зумовлює специфічні, властиві тільки їм процесуальні правила, що відповідають характеру норм фінансового матеріального права, дотримання яких має неабияке значення для всього суспільства.*

*Констатується, що публічна фінансова діяльність повинна бути доцільною, орієнтованою на здійснення законних державних, суспільних інтересів, спрямованою на забезпечення верховенства закону. У статті наголошується на важливості чіткості визначення термінів у фінансовому законодавстві, вказується на недостатнє відображення процесуальних норм у фінансовому законодавстві.*

**Ключові слова:** *фінансові правовідносини, публічна фінансова діяльність, процесуальна форма, фінансове законодавство.*

**Метою статті** є наукове обґрунтування необхідності якісної видозміни фінансового законодавства України через приділення в ньому вагомій увазі процесуальним нормам, які охоплюють увесь комплекс заходів з реалізації компетенції держави та органів місцевого самоврядування щодо формування, розподілу і використання фінансових ресурсів держави та органів місцевого самоврядування.

**Постановка проблеми.** В останні роки досить стрімко розвивається галузь фінансового права, яка потребує міцної процесуальної основи. Аналіз досліджень юристів дає змогу констатувати, що публічна фінансова діяльність по-різному визначається у працях представників науки фінансового права, породжує і відмінності у встановленні того кола суспільних відносин, які є предметом фінансового права. Але ніхто не може оскаржити реальність існування такого виду суспільних відносин, як економічні фінансові відносини, що виникають у процесі публічної фінансової діяльності і набувають надалі форми фінансових правовідносин. На сьогодні ця категорія стала об'єктом пильного вивчення як економістами, так і юристами, адже мета публічної фінансової діяльності зумовлена фінансовими потребами держави та органів місцевого самоврядування. Вона досягається тільки через покриття всіх фінансових витрат. У свою чергу, це передбачає: по-перше, збір грошових коштів у свої фінансові фонди; по-друге, їх розподіл відповідно до потреб; по-третє, безпосереднє використання зібраних фінансових ресурсів для реалізації завдань; по-четверте, контроль за цією діяльністю. Публічна фінансова діяльність загалом підпорядковується процесуальному порядку, якому недостатньо уваги приділено у фінансовому законодавстві.

**Аналіз останніх публікацій.** Учені фінансового права, зокрема Л. Ваолевська, Л. Воронова, О. Дмитрик, Д. Кобильник, І. Криницький, М. Кучерявенко, Т. Латковська, О. Лукашев, О. Музика-Стефанчук, С. Ніщимна, О. Орлюк, Н. Пришва, О. Солдатенко, Н. Якимчук та ін., певною мірою приділяли увагу питанням процесуальної теорії.

**Виклад основного матеріалу.** У фінансово-правовій науці тривалий час панівним був підхід, відповідно до якого предмет фінансового права розглядався виключно крізь призму фінансової діяльності держави й органів місцевого самоврядування, а пізніше через публічну фінансову діяльність. На думку О. Музики-Стефанчук, Н. Якимчук, реалії сучасності змушують переглядати предмет фінансового права, адже виникли публічні відносини, пов'язані з приватними фінансами. Йдеться, зокрема, про відносини у сфері державного фінансового моніторингу та державного контролю за приватними фінансами відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019. Також контроль за приватними фінансами здійснюється відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014. Отже, кошти фізичних осіб у певних випадках є об'єктами фінансово-контрольних правовідносин. Є й інші приклади трансформації предмета фінансового права, причому здебільшого в бік розширення фінансово-правового регулювання. У такий спосіб можна констатувати, що предмет фінансового права зазнає змін, що зумовлено процесами різного характеру (економічними, політичними, державними, міжнародними тощо) [1, с. 32–33]. Варто погодитись, що предмет

фінансового права розширюється. Однак вагомим є те, що предмет фінансового права все ж таки характеризується певними галузевими особливостями: 1) відносини, які є предметом фінансово-правового регулювання, складаються у сфері публічної фінансової діяльності; 2) об'єктом регулювання є відносини між учасниками з приводу грошових коштів держави й адміністративно-територіальних утворень; 3) виражає динамічний характер і визначається рухом публічних грошових фондів; 4) ґрунтується на винятковій ролі держави [2, с. 10].

Вважаємо, що загальна характеристика ролі фінансового права визначається значенням і завданнями публічної фінансової діяльності, тому саме категорія «публічна фінансова діяльність» є однією з базисних у науці фінансового права і на її підставі будуються інші фундаментальні категорії фінансово-правової науки. Публічна фінансова діяльність – це процес здійснення стратегічних і тактичних цілей фінансової політики за допомогою відповідних фінансових інструментів, тобто фінансового механізму. З одного боку, це процес формування фондів фінансових ресурсів, їх розподіл, а з іншого – процес їх використання і контролю. Цей процес більшою мірою здійснюється за допомогою таких видів (форм) фінансової діяльності, як бюджетна та податкова діяльність, які взаємопов'язані та загалом повинні забезпечувати реалізацію стратегічних і тактичних цілей фінансової політики держави.

Однозначно, публічна фінансова діяльність повинна бути доцільною, орієнтованою на здійснення законних державних, суспільних інтересів, спрямованою на забезпечення верховенства закону. Вимога процесуальної форми полягає в тому, що така форма повинна відповідати принципу законності. У публічній фінансовій діяльності ця вимога набуває вирішального значення, оскільки, маючи на меті забезпечення законності, вона повинна здійснюватися в межах закону, відповідно до закону, без найменшого відхилення від процесуального режиму. Фінансова діяльність повинна бути раціональною, тобто виконувати завдання з найменшими витратами матеріальних і людських ресурсів. Варто визначити ще одну вимогу щодо процесуальної форми – вона повинна бути вільною від пустих формальностей, тобто від таких форм і процедур, у яких немає потреби. Як зазначала Л. Воронова, перевантаження фінансової діяльності непотрібними процедурами перетворює її із засобу досягнення поставлених завдань у перешкоду на її шляху. Водночас процесуальна форма фінансової діяльності має свої специфічні особливості: важливою особливістю діяльності у сфері публічних фінансів є те, що вона властива законодавчим, виконавчим органам, усім підприємствам, організаціям і установам [3, с. 16]. Цим і зумовлена її відмінність від інших видів діяльності; спрямованість на прийняття юридично значимих рішень за допомогою реалізації державою правотворчої функції; оформлення прийнятого юридично значимого рішення у відповідних нормативно-правових актах, що мають офіційний і обов'язковий характер; юридичне значення її результатів не тільки для публічних суб'єктів (держави і муніципальних утворень, але і для інших суб'єктів фінансового права); її здійснення з метою оптимізації і ефективності отримання юридично значущих результатів у чітко встановленому порядку, тобто безпосередньо акумулювання, розподіл і використання державних і місцевих фондів грошових коштів; ця діяльність обов'язково є плановою,

оскільки базується на фінансовому плані: видатки держави, органів місцевого самоврядування впродовж року можуть бути здійснені в межах планових асигнувань; доходи повинні надходити до фондів коштів у визначені та встановлені відповідним фінансовим планом терміни, від визначених платників, у визначених обсягах; фінансова діяльність має міжгалузевий характер, оскільки акумуляція, розподіл і використання фінансових ресурсів стосується всіх галузей і сфер державного управління; під час фінансової діяльності здійснюється контроль за роботою державних органів, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ, організацій незалежно від галузей приналежності; здійснюється в межах точно визначеного часу (місяця, кварталу, року); її учасниками є виключно особи, наділені певними повноваженнями; фінансова діяльність є безперервним процесом і тільки в процесі фінансової діяльності реалізація фінансових відносин призводить до створення, перерозподілу і використання сукупного фонду грошових коштів держави, які необхідно раціонально використати в інтересах суспільства; держава завжди здійснює організаційно-правову діяльність у певних процесуальних межах за допомогою спеціальної процедури; у сучасних умовах у фінансовій діяльності беруть участь і адміністративно-територіальні утворення та інші суб'єкти.

Процесуальна форма зазвичай є категоричною умовою реалізації наданої відповідним суб'єктам компетенції. І в такому випадку процесуальній формі властиві такі ознаки: нормативність, системність, незаперечність та універсальність, які виступають у єдності під час правового регулювання та правореалізації. Але варто зазначити, що процесуальна форма як юридичний феномен встановлена законом не для кожної правозастосовної процедури. Процесуальна форма виражається у встановленні законом порядку розгляду і вирішення справ, а також має сукупність правил і вимог, що висуваються до учасників процесу і спрямованих на досягнення певного матеріально-правового результату. Ці вимоги об'єктивно відображені у складових компонентах публічної фінансової діяльності, де процесуальні провадження (або процедури) відображають її предметну характеристику і є визначальним елементом у її структурі, процесуальні стадії є динамічною характеристикою, процесуальний режим виражає ступінь розгляду обставин конкретної діяльності. Вважаємо, що таке розуміння процесуальної форми дає змогу застосовувати її в усіх сферах державної діяльності і, зокрема, в публічній фінансовій діяльності. В. Перепелюк [4, с. 17] вважає правильним говорити про нероздільність діяльності та процесуальної форми як її зовнішньої сторони.

На нашу думку, процесуальна форма належить будь-якій діяльності щодо застосування процесуальних норм. Зміст будь-якої діяльності розкривається через набір послідовних дій, що здійснюють її суб'єкти. Можна вважати, що процесуальна форма є структурною моделлю публічної фінансової діяльності як комплексної системи і явищем внутрішнього, глибинного порядку. Вона визначається такими ознаками: є організаційною формою діяльності; це діяльність виключно уповноважених на те суб'єктів, наділених певними повноваженнями; це різновидність людської практики, що є органічною взаємопов'язаною системою процесуальних дій; результати завжди закріплюються прийняттям відповідних правових актів.

Нині у правових дослідженнях зазвичай виділяють три елементи, що складають будь-яку процесуальну форму: процесуальні провадження, процесуальні стадії і процесуальні режими. Кожний із зазначених елементів зі свого боку узагальнює підсистему характеристик, більш конкретних ділянок процесуальної форми. Будь-яке провадження у фінансовому праві характеризується спеціальними ознаками, які дають змогу виділити окремі частини: провадження спрямовується на вирішення певних, якісно однорідних суспільних ситуацій, які мають один і той самий предмет правового регулювання; кожне провадження спрямоване на досягнення конкретної мети правотворчого або правозастосовного характеру; змістом діяльності є вирішення відповідних завдань; однорідні провадження регламентуються процесуальними нормами одного виду. Процесуальні норми насамперед закріплюють, які дії, у якій послідовності можуть здійснити учасники владних відносин і, відповідно, можна говорити про властивість стадійності процесуальної форми.

Вважаємо, що розглянути процесуальні стадії доцільно з двох позицій: по-перше, з позиції загальнологічної характеристики всіх процесуальних дій і, по-друге, з позиції розгляду функціонального прояву всієї процесуальної діяльності, тобто урахування таких етапів, що закріплюються в різних процесуальних актах і метою яких є досягнення необхідного результату, передбаченого відповідною нормою матеріального права. Сутнісні характеристики стадій функціонального призначення відображені і в тому, що кожна стадія, маючи свої, тільки їй притаманні межі у просторі та часі, повинна бути розпочата і закінчена в певний строк.

Фінансові процесуальні норми охоплюють увесь комплекс заходів з реалізації компетенції держави і органів місцевого самоврядування щодо формування, розподілу і використання фінансових ресурсів держави та органів місцевого самоврядування й здійснення контролю щодо них. І важливе завдання полягає в тому, щоб досягнути взаємодії між різними видами проваджень на кожній стадії з метою більш ефективного, раціонального використання фінансових ресурсів. А це означає, що потрібно дотримуватися процесуального режиму. До того ж системно і постійно. Адже держава не може бути бездіяльною. Вона, як і всі державні та муніципальні органи, функціонує безперервно. Усі її дії вимагають матеріального опосередкування, витрат фінансових ресурсів, постійного їх відшкодування, планового розподілу й ощадливого ефективного використання. Держава постійно впливає на процес формування, розподілу й використання централізованих і децентралізованих фондів, тобто керує ними. Держава керує грошовими фондами і відносинами щодо них, видаючи закони, нормативно-правові акти, які вміщують приписи, що регулюють фінансові відносини. Тобто публічна фінансова діяльність є правовою діяльністю та врегульована нормативно-правовими актами, спрямованими на забезпечення фінансовими ресурсами реалізацій функцій, покладених на державу і місцеве самоврядування, і вирішення завдань, що стоять перед ними. Публічна фінансова діяльність є невід'ємним і найбільш дієвим механізмом державного регулювання соціально-економічних процесів у нашому суспільстві. Її розподільчі й контрольні можливості впливають на ринкові відносини. І чітка

регламентація процесуальної сторони публічної фінансової діяльності сприяє дотриманню реалізації цих прав, а також найбільш ефективному використанню фінансів. Варто зазначити, що тривалість процесу зумовлює суттєве значення чинника часу як невід'ємної складової його юридичної характеристики, що передбачає детальне регулювання строків здійснення процесуальних дій, що виконуються за певною процедурою.

Вважаємо, що всі нинішні дефініції щодо публічної фінансової діяльності мають суттєвий недолік – відсутність її законодавчого визначення. Неодноразово науковці пропонували закріпити її визначення, загальні принципи регулювання публічних фінансів, принципи та порядок виконання закону про державний бюджет, порядок випуску цінних паперів і залучення кредитів, правове регулювання позикових потреб державного бюджету та ін. Наприклад, у державах Європи, на відміну від України, чіткості визначення термінів надається велике значення.

**Висновок.** Варто зазначити, що пошук способів утвердження законності правопорядку наводить на думку, що вся публічна фінансова діяльність, пов'язана із задоволенням різних потреб членів суспільства, повинна здійснюватися за завчасно встановленими правилами. Використання процесуальної форми в публічній фінансовій діяльності повинно гарантувати правильне застосування правових норм. За своїм змістом процесуальна форма виступає як мережа взаємопов'язаних процесуальних дій і, відповідно, процесуальних рішень, що має бути закріплено у фінансово-правових актах. Матеріально-правова природа публічної фінансової діяльності зумовлює специфічні, властиві тільки їм процесуальні правила, що відповідають характеру норм фінансового матеріального права, дотримання яких має неабияке значення для всього суспільства. Особливо привертає увагу те, що публічна фінансова діяльність загалом підпорядковується процесуальному порядку і потребує чіткого правового регулювання. Зміцнення процесуальних основ у різних соціально значимих сферах державної діяльності, зокрема і фінансовій, цілком узгоджуються з конституційним завданням щодо зміцнення правових основ державного й суспільного життя.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Музика-Стефанчук О. А., Якимчук Н. Я. Сучасне фінансове право. Право публічних фінансів : підручник. Київ : АртЕк, 2024. 656 с.
2. Фінансове право : підручник / за ред. Т. Є. Кагановської та М. П. Кучерявенка ; Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2022. 432 с.
3. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник. Київ : Прецедент, Моя книга, 2006. 448 с.
4. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина : навчальний посібник. 2-ге видання, змінене і доповнене. Київ : Центр навчальної літератури, 2004. 368 с.

## REFERENCES

1. Music-Stefanchuk O. A., Yakymchuk N. Ya. Modern financial law. The law of public finances : a textbook. Kyiv : ArtEk, 2024. 656 p.
2. Financial law : a textbook / edited by T. Ye. Kaganovskaya and M. P. Kucheryavenka ; Kharkiv. national University named after V. N. Carazine ; National law University named after Yaroslav the Wise. Kharkiv : Pravo, 2022. 432 p.
3. Voronova L. K. Financial law of Ukraine : textbook. Kyiv : Precedent, My book, 2006. 448 p.
4. Perepeluk V. G. Administrative process. General part : study guide. 2nd edition, revised and supplemented. Kyiv : Center for Educational Literature, 2004. 368 p.

### **L. M. Kasianenko, M. V. Gluh. PROCEDURAL FORM IN FINANCIAL LAW**

*The article is devoted to the characteristics of the procedural form of financial activity of the state and local self-government bodies. Since the general characteristic of the role of financial law is determined by the meaning and tasks of the financial activity of the state and local self-government bodies, the category "financial activity of the state" is one of the basic ones in the science of financial law other fundamental categories of financial and legal science are built on the basis.*

*In the financial and legal theory, procedural phenomena have not yet gained appropriate recognition as a certain system of interconnected elements - norms, relations, procedural form, although they exist and to some extent fulfill their function. The search for ways to establish the legality of the legal order suggests that all public financial activities related to the satisfaction of the various needs of society members should be carried out according to established rules. The use of a procedural form in public financial activity has an important practical meaning, as it is a guarantee of the implementation of material financial and legal norms, ensuring legality in the process creation, distribution, redistribution, use of financial resources of the state and local self-government bodies and the effectiveness of financial control. The substantive and legal nature of public financial activity dictates specific procedural rules that correspond to the nature of the norms of substantive financial law, the observance of which is of great importance for this society.*

*It is stated that public financial activity must be effective, oriented to the realization of legitimate state and public interests, aimed at ensuring the rule of law. The article emphasizes the importance of clearly defining terms in financial legislation, points out the insufficient reflection of procedural norms in financial legislation.*

**Key words:** *financial legal relations, public financial activity, procedural form, financial legislation.*

*Стаття надійшла до редколегії 1 серпня 2024 року*