

УДК 347.73

Дамірчиєв Мушфік Іскендер-огли –

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри фінансового права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

До питання розмежування міжгалузевого регулювання фінансової діяльності

Стаття присвячена дослідженню проблем міжгалузевого регулювання фінансової діяльності. Автор приходить до висновку про те, що фінансова діяльність є галузевою категорією, яку слід розглядати в межах однорідних суспільних відносин, які регулюються фінансово-правовими нормами.

Ключові слова: фінанси, фінансова діяльність, міжгалузеве регулювання фінансової діяльності, компетенція фінансових органів, управління публічними фінансами.

Статья посвящена исследованию проблем межотраслевого регулирования финансовой деятельности. Автор приходит к выводу о том, что финансовая деятельность является отраслевой категорией, которую следует рассматривать в пределах однородных общественных отношений, которые регулируются финансово-правовыми нормами.

Ключевые слова: финансы, финансовая деятельность, межотраслевое регулирование финансовой деятельности, компетенция финансовых органов, управления публичными финансами.

Damirchyev Mushfik Iskender-ogly To the Issue of Differentiating the Intersectoral Regulation of Financial Activity

The article is devoted to the problems of cross-sectoral regulation of financial activity. Indicated that finances are at the heart of the financial activities of public entities providing formation, distribution and use of centralized and decentralized monetary funds to implement the tasks and functions of the state and the local community. The author concludes that the financial activities is an industry categories, which should be within homogeneous social relations regulated by financial laws. Moreover, the financial competence of the linked it to the circulation of public funds. Various aspects of management activities provide industry is another influence. The author emphasizes that public finance management is an integral component of separate kind of administrative activity. It is from this sector administrative and legal ordering and directing the subject bordered by the financial and legal norms. The author believes that critical in these circumstances is to build and implement a design in which the content, purpose, effects of directly associated with the type of methods by which such activities are provided. Emphasis is placed on the financial activities of the state is characterized exclusively financial and legal meaning and value. It is noted that the means to reduce the impact on state regulation of the economy only economic means hardly consistent. These economic means are appropriate legal reflection and consolidation. Regarding the role of the President in the formation of in finance, the emphasis on it in a larger sense, reflects his place as a member of the administrative and legal relations. Participation in its relations on the management of public circulation of funds no specific features do not add. The author does not agree that the concept of financial activities beyond the state finance law, as in this case, the analysis of such activity is within the financial and legal terms.

Keywords: finance, finance activities, cross-sectoral regulation of financial competence of financial, management of public finances.

Постановка проблеми. Фінансова діяльність – одна з основних функцій держави, що забезпечує її існування. Слід зазначити, що фінансова діяльність держави як правова категорія є досить усталеною і в різні часи піддавалась дослідженню науковцями. Однак,

на сьогодні дискусійними залишився ряд питань, вирішення яких, на нашу думку, не тільки усуне суперечності у науці фінансового права, а й матиме важливе практичне значення для функціонування держави в цілому. Однією з таких актуальних проблем на сьогодні

залишається розмежування міжгалузевого регулювання фінансовою діяльністю. Перш за все вона постає при регулюванні державою фінансової діяльності у певних випадках за допомогою адміністративно-правових засобів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами фінансово-правової діяльності займалися такі науковці як: Д.А. Лисицин, Е.Д. Соколова, П.С. Пацурківський, О.І. Худяков та ін.

Невирішені раніше проблеми. Однією з актуальних проблем на сьогодні залишається розмежування міжгалузевого регулювання фінансовою діяльністю. Перш за все вона постає при регулюванні державою фінансової діяльності у певних випадках за допомогою адміністративно-правових засобів.

Мета. Метою статті є дослідження існуючих позицій та викладення власного підходу щодо міжгалузевого регулювання фінансової діяльності.

Виклад основного матеріалу. Обіг публічних фінансів, взагалі регулювання руху коштів власниками, яких є держава та територіальні громади спирається на низку вихідних понять. Одним із найбільш принципів важелів з'ясування змісту фінансової діяльності є визначення категорії фінансів. Поняття фінансів пов'язується як із сукупністю всіх грошових коштів, які знаходяться у відповідного учасника відносин (від. фр. «finance», лат. «financia» - наличність, доход) [3, с. 853], так і з певною процедурою. «Finish» (англ.) – зміщує акцент у з'ясуванні природи цього явища та пов'язує його з моментом закінчення розрахунку. Таким чином, і склалося два підходи до визначення фінансів: як сукупності грошей та як відповідних процедур розрахунків.

Н.І. Хімічева розглядає фінанси як економічні грошові відносини з формування, розподілення та використання фондів грошових коштів держави, підприємств, організацій, установ, які необхідні для забезпечення розширеного відтворення та соціальних потреб, в процесі здійснення яких відбувається розподілення та перерозподілення суспільного продукту і контроль за задоволенням потреб суспільства [6, с. 19]. В якості головного критерію функціонування держави розглядають фінанси і інші автори [1, с.106-107].

Фінанси знаходяться в основі фінансової діяльності публічних суб'єктів, яка забезпечує формування, розподілення та використання централізованих та децентралізованих грошових фондів з метою реалізації завдань та функцій держави та територіальної громади. Такий підхід міститься в переважній більшості праць дослідників фінансово-правових проблем [6, с. 36; 5, с. 28; 2, с. 24; 7, с. 12-13; 1, с. 108-109]. Тобто, принципово важливим виглядає акцент саме на публічну природу подібних відносин. В той же час, окремі дослідники звертають увагу на те, що «...фінансова діяльність також включає вільні грошові капітали (фінансові кошти, які включають іноземні) в інвестиційний капітал, для забезпечення стабільності та обороту національної валюти... При такому комплексному підході діяльність фінансових органів державної влади об'єктивно виходить за межі предмету регулювання фінансового права...» [1, с. 108]. На наш погляд, фінансова діяльність все ж таки є галузевою категорією, яку зручніше розглядати в межах однорідних суспільних відносин, які регулюються сукупністю фінансово-правових норм. Більш того, компетенція фінансових органів пов'язується саме з обігом публічних коштів. Різні аспекти їх управлінської діяльності передбачають вже інший галузевий вплив.

А.М. Асадов пише: «співвідношення понять управлінської діяльності фінансових органів державної влади та фінансової діяльності держави необхідно розглядати як частину та ціле, тобто управлінська діяльність фінансових органів держави є різновидом фінансової діяльності держави» [1, с.110]. Ми виходимо з того, що в такому твердженні поєднано дуже плинна межу між фінансовим та адміністративним регулюванням. Управління публічними фінансами являє собою невід'ємну складову, окремий різновид управлінської діяльності. Саме з цим сектором адміністративно-правового впорядкування і межує спрямування предмету впливу фінансово-правових норм.

Адміністративно-управлінське регулювання спрямоване на забезпечення умов, в тому числі на формування грошових фондів. Фінансові органи державної влади вирішують також значущі завдання щодо формування, розвитку, стабільного функціонування

фінансової системи, стабільної діяльності недержавних фінансових утворень, формують умови для забезпечення необхідного рівня макроекономічних показників з метою формування позитивного інвестиційного клімату [1, с. 110-111]. В той же час, ми вважаємо, що принципово важливим в цих умовах є побудова та реалізація наступної конструкції, при якій зміст, мета, наслідки діяльності безпосередньо пов'язуються із типом методів, якими така діяльність забезпечується.

Так, регулювання обігу публічних коштів об'єктивно обумовлює керівництво та управління цими процесами владних суб'єктів. Зрозуміло, що йдеться про управління власником коштів їх обігом. Саме тому в такому режимі доцільно і необхідно застосовувати виключно імперативні методи регулювання. В той же час, державне управління обігом непублічних коштів орієнтується на утворення відповідних умов їх руху, створення певних правил поведінки. Але відносини між учасниками такого типу діяльності вже будуть будуватися шляхом використання методів домовленостей договорів та охоплювати диспозитивні методи.

Аналіз змісту фінансової діяльності, виокремлення ролі публічних суб'єктів в її реалізації (і в першу чергу - держави) безпосередньо підводить до питання щодо співвідношення суспільних та державних інтересів, значення державного регулювання цими процесами. На сьогодні склався підхід, який при характеристиці громадянського суспільства обумовлює невтручання держави у справи особистості, приватне життя людей, сферу вільного підприємництва. «... Громадянське суспільство – це, по суті, синонім саме ринкових відносин та інших видів діяльності, які безпосередньо не підвладні державному апарату. В громадянському суспільстві держава розглядається лише в якості арбітру, свого роду «наглядача» («нічного сторожу»), який встановлює «правила гри» та слідує за їх дотриманням всіма учасниками суспільних відносин» [1, с. 30].

Складно погодитись з тим, що громадянське суспільство – це синонім ринкових відносин. Це більш складне явище, ніж сукупність, яка охоплює лише те коло відносин, які мають економічну природу та

сприяють функціонуванню ринкових законів. Громадянське суспільство включає і економічні, і правові, і соціальні відносини. Крім того, напевно чи послідовними є наголошення абсолютного невтручання влади до приватного життя осіб, вільного підприємництва, навіть хоча б виходячи з того, що саме держава легалізує правила поведінки, за якими (звичайно на свій розсуд) здійснюється і підприємницька діяльність, і приватне життя. В деяких підвидах відносин держава приймає участь безпосередньо, в деяких лише як суб'єкт, який легалізує правила поведінки інших осіб.

Треба погодитись з тим, що головним фактором суспільних відносин виступає інтерес, який об'єднує всіх в суспільство [1, с. 32]. При цьому важливо мати на увазі, що йдеться про сукупність інтересів, інтерес як родове явище. Узгодження особистих, колективних, публічних інтересів як раз і обумовлює розвиток суспільства, уникнення перешкод та суперечностей в діях всіх учасників відповідного типу суспільних відносин. В цій ситуації система інтересів цілком відповідає змісту діалектичного розвитку. Навряд чи є сенс при цьому розглядати державу як особу, що протистоїть громадянському суспільству. Вона має організовувати його розвиток, узгоджуючи інтереси як останнього, так і власні. А.М. Асадов вважає, що «... державне регулювання економіки можливо лише економічними методами: через загальні пріоритети та орієнтири, через податки, кредити, тарифи, мита, через створення робочих місць та збереження макроекономічної стабільності. Визнаються неприпустимими наказні, вольові та інші «неринкові» засоби» [1, с. 35].

Зводити засоби впливу держави на регулювання економіки лише до економічних засобів напевно чи послідовно. Ці ж економічні засоби мають відповідне правове відображення та закріплення. Податок стає податком лише тоді, коли обов'язок з його сплати визначається відповідним законом, набуває певного правового закріплення. Саме тому державне регулювання економіки реалізується сукупністю методів і лише одним із їх різновидів є економічний.

В той же час, вважаємо доцільним наголосити, що виконавча влада в фінансовій

діяльності реалізує своє призначення, перш за все, через діяльність Кабінету Міністрів та відповідних міністерств. Складно погодитись з тим, що «Президент РФ має колосальні повноваження загального характеру, які пов'язані з фінансовою сферою. Це, перш за все, видання указів Президента РФ, які регулюють питання, що пов'язані з фінансовою сферою, а також рішення питань, які пов'язані з формуванням та діяльністю фінансових органів державної влади. Президент РФ відіграє виключну роль в формуванні та функціонуванні системи фінансових органів влади» [1, с. 43]. На наш погляд, подібне твердження вимагає як додаткового пояснення, так і більш вагомих аргументів. Справа в тому, що повноваження Президента по управлінню фінансовою сферою нічим не відрізняються від інших управлінських повноважень в будь-якій сфері. Саме тому віднести їх до фінансових повноважень у нас не має жодних підстав. Участь Верховної Ради або Кабінету Міністрів України в сфері фінансового регулювання обумовлюється і певними спеціальними режимами, в основі яких знаходиться саме фінансово-правовий сенс явища. Достатньо лише згадати особливу процедуру реалізації законотворчої функції Верховної Ради при прийнятті закону про Державний бюджет, спеціальні повноваження Кабінету Міністрів при складанні проекту бюджету, корегуванні його на стадії обговорення і прийняття і т.д. В цій ситуації можна зробити висновок про особливість повноважень цих учасників фінансової діяльності, які залежать виключно від характеру такої діяльності. В подібній ситуації повноваження Президента ніякої специфіки не набувають.

Більш того, посилення на те, що він формує систему фінансових органів має узгоджуватись із предметом галузевого регулювання. Акцент на управлінську роль Президента при формуванні органів в галузі фінансів в більшому сенсі відображає його місце як учасника адміністративно-правових відносин. Участь його у відносинах щодо управління обігом публічних грошових фондів ніяких специфічних рис не додають.

На наш погляд, така позиція А.М. Асадова пов'язана з його уявленням про характер фінансової діяльності. Він підкреслює,

що «... поняття фінансової діяльності держави має аспекти, які виходять за межі фінансового права... Діяльність фінансових органів державної влади, які безпосередньо відповідають за забезпечення діяльності всіх інших суб'єктів бюджетних відносин фінансовими коштами... повинна відповідати формуванню належного інвестиційного клімату та тим вимогам, які пред'являє сьогодення реальна дійсність» [1, с. 138-139].

Висновки. Складно погодитись з тим, що поняття фінансової діяльності держави виходить за межі фінансового права, бо ми аналізуємо таку діяльність саме в межах фінансово-правового сенсу. Більш того, навіть споріднені з фінансовим правом галузі (адміністративне право, конституційне право) використовують більш слушні конструкції для аналізу відносин, які межують з фінансово-правовим значенням фінансової діяльності. Наприклад, подібні відносини в адміністративному праві пов'язані з використанням конструкції «державне управління фінансами», в конституційному – «фінансова політика держави» і т.д.

Складно погодитись із тим, що фінансова діяльність держави повинна відповідати належному інвестиційному клімату. Метою забезпечення останнього є використання правових засобів господарського, цивільного права і т.д. Тобто, такий клімат (хоча до кінця і не зрозуміло про які правові форми має йтися) є сферою впливу переважно приватно-правових норм. Фінансова діяльність держави ж характеризується виключно фінансово-правовим сенсом та значенням. Складно погодитись із тим, що фінансова діяльність держави повинна відповідати належному інвестиційному клімату. Метою забезпечення останнього є використання правових засобів господарського, цивільного права і т.д. Тобто, такий клімат (хоча до кінця і не зрозуміло про які правові форми має йтися) є сферою впливу переважно приватно-правових норм. Фінансова діяльність держави ж характеризується виключно фінансово-правовим сенсом та значенням.

Складно погодитись із тим, що фінансова діяльність держави повинна відповідати належному інвестиційному клімату. Метою забезпечення останнього є використання правових засобів господарського, цивільного

права і т.д. Тобто, такий клімат (хоча до кінця і не зрозуміло про які правові форми має йтися) є сферою впливу переважно приватно-правових норм. Фінансова діяльність держави ж

характеризується виключно фінансово-правовим сенсом та значенням.

Список використаних джерел:

1. Асадов А. М. Косвенные (опосредованные) правовые отношения: вопросы методологии и значение в финансовой деятельности государства : монография / А. М. Асадов. – М. : Норма, 2013. – 320 с.
2. Карасева М. В. Финансовое правоотношение / М. В. Карасева. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – 410 с.
3. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой, изд. 4-е. – М. : Рус. яз., 1997. – 944 с.
4. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – М. : «Юрист», 2003. – 750 с.
5. Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2000. – 495 с.
6. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2000. – 600 с.
7. Фінансове право : підручник / М. П. Кучерявенко, Д. О. Білінський, О. О. Дмитрик. та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф. М. П. Кучерявенка. – Х. : Право., 2013. – 398 с.