

УДК 347.73

**О.А. ЛУКАШЕВ**, канд. юрид. наук, доц.,  
Національна юридична академія України імені  
Ярослава Мудрого

## ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ФІНАНСІВ

*Ключові слова:* фінанси, публічні фінанси, публічно-правова природа фінансів

Дослідження теоретичних проблем фінансово-правового регулювання не можливе без аналізу природи фінансів, їх економічного змісту, об'єктивних законів їх функціонування та розвитку. Саме тому будь-який підручник з фінансового права починається з розділу, присвяченого природі фінансів як соціально-економічної категорії. Теоретичні положення, що характеризують фінанси, є вихідними при побудові системи правового регулювання фінансових відносин.

Дослідження категорії фінансів безумовно призводять до висновку, що вони є принциповим важелем в реформуванні економіки. При цьому акцентується увага на декількох аспектах цього впливу, який забезпечує економічну стабілізацію; адаптацію до ринкових перетворень; стимулювання інвестиційної активності [1, с.27]. Фактично йдеться про консолідований вплив всіх функцій фінансів, які і мають забезпечити економічну стабілізацію. Треба мати на увазі, що дуже тісно переплітаються при цьому фінансова, економічна, суспільна стабільність, коли важливість та сталість засобів фінансового регулювання забезпечують адекватні економічні пропорції та суспільну стабільність розвитку. Саме фінансова стабільність і забезпечує ефективне функціонування усіх складових фінансової діяльності, формуванням, розподілом та витрачанням коштів для стабільного економічного розвитку. Головним суб'єктом, який організує та забезпечує функціонування фінансів і як сукупності відно-

син, і як сукупності матеріальних носіїв є держава. Саме вона направляє та контролює процеси руху фінансів, базуючись на тому, що «фінанси виступають матеріальною основою існування держави. Тому головне призначення фінансів – це грошове забезпечення функціонування держави» [2, с.7].

Поява категорії фінансів пов'язується з дослідженнями представників економічної науки. В найбільш вираженому та узгодженому вигляді це поняття зустрічається в працях А. Сміта [3], К. Рау [4], Г. Єллінека [5]. На території Російської Імперії це поняття досліджувалось такими представниками фінансової науки як І.Я. Горлов [6], М.М. Сперанський [7], М.І. Тургенев [8], М.Ф. Орлов [9], І.І. Янжул [10]. Аналіз досліджень зазначених учених дозволив сформулювати загальні підходи до вивчення публічно-правової природи фінансів. Тому метою цієї статті є обґрунтування природи фінансів як публічно-правової категорії, а також виокремлення співвідношення фінансів і грошей. Її новизна полягає у формуванні теоретичного підґрунтя для подальшого вивчення природи фінансів з публічно-правових позицій.

Дуже помітний етап в розвитку наукового осмислення категорії фінансів пов'язаний з втручанням в цю діяльність представників фінансово-правової науки. Одним із перших та досить досконалих підходів є підхід С.І. Іловайського, який характеризував в сукупності поняття фінансів, фінансового господарства, публічних фінансів [11, с.3–5]. Він аргументовано пов'язував необхідність існування фінансів з політичними союзами, які мають на меті формування відповідних матеріальних коштів для виконання своїх завдань і саме з цим пов'язував зміст фінансового господарства, яке передбачає плано-мірну організаційну діяльність примусових союзів, що і передбачає отримання та витрачання таким чином акумульованих коштів. Одним із перших він використав поняття публічних фінансів та розглядав фінанси і фінансову діяльність не лише у контексті господарської діяльності держави, а пов'язав їх

з діяльністю «усіх взагалі примусових союзів». Таким чином, концепція публічних фінансів, фінансів, які передбачають специфічного власника – відповідне публічне територіальне утворення була започаткована ще на межі XIX–XX століття.

Принциповою проблемою при дослідженні проблем фінансів є поєднання двох аспектів: зв'язок їх з майновими відносинами та грошовий характер. У принципі, це взаємозалежні та обумовлюючі одне одного положення. Так, О.Б. Заверуха, підкреслює, що «...фінанси являють собою майно і разом з тим вони є інструментом, яким розпоряджається держава, здійснюючи свою діяльність» [12, с.19]. В цілому з цим можна погодитись, але лише у випадку деталізації того, що мається на увазі під поняттям майна при визначенні фінансів. Фінанси асоціюються не з майном взагалі, а лише з його специфічною формою – грошима. Публічний аспект цього поняття ще більш звужує погляд на майно та охоплює специфічний різновид грошових фондів, які акумулюють публічні грошові кошти.

На думку С.В. Запольського, «Участь держави з власним майновим інтересом в цивільних правовідносинах дуже схожа з фінансовою діяльністю держави. Однак зовнішні ознаки не в змозі заслонити тієї обставини, що фінансова діяльність за своєю сутністю перерозподільча, тоді як вказані види цивільних правовідносин викликаються до життя процесом споживання вже розподіленого та перерозподіленого суспільного продукту» [13, с.43]. Дійсно, якщо схожість яканебудь і існує в цьому випадку, то лише за формою, за зовнішніми ознаками засобів, які використовуються. В той же час і саме той і за засобами регулювання, співвідношенням правових статусів суб'єктів, які протистоять одне одному як сторони в правовідношенні – це принципово різні конструкції.

Ключовою категорією для з'ясування природи фінансових відносин та відмежування їх від інших видів відносин, пов'язаних з рухом грошей, є грошовий оборот. Виходячи з цього, С.В. Запольський підкрес-

лює, що «грошовим оборотом визнається сукупний рух грошей у всіх їх функціях, обслуговування ними процесу товарного обігу, розподілення та пере розподілення ... Усередині єдиного грошового обороту формуються різні грошові потоки, які відображають різноманіття функцій грошей в економіці, а також складові елементи процесів... виробництва, розподілення, обміну та споживання» [13, с.36]. При цьому треба враховувати, що грошові потоки як такі складаються під час розподілення та обміну і є лише опосередковано присутніми при виробництві та розподіленні.

Автори підручника «Советское финансовое право» визначають фінанси як систему грошових відносин, що виникають при утворенні, розподілі та використанні підприємствами (об'єднаннями) грошових фондів, в матеріальному вираженні фінанси являють собою сукупність грошових фондів, тобто фінансових ресурсів, що знаходяться в розпорядженні конкретних підприємств (об'єднань) [14, с.177–178]. По-перше, йдеться про визначеність фінансів через грошовий інструментарій, прив'язку фінансів до грошових фондів, грошей. Але фінансами можуть бути і відносини, де гроші безпосередньо не присутні (наприклад, відносини податкової застави, різновиди обліку, звітності тощо). Безумовно, як певна розрахункова реальність гроші тут можуть бути, але наявність їх в реальному визначенні при цьому не є обов'язковою. По-друге, фінанси як грошові відносини логічно пов'язуються з динамічними процесами утворення, розподілу, використання грошових фондів, тобто такі фонди не є статичними, а саме їх рух потребує правового регулювання. По-третє, такі грошові фонди повинні мати певну формалізацію, відповідну форму (найчастіше йдеться про відповідні публічні фонди: бюджети, позабюджетні фонди та децентралізовані фонди власниками яких є окремі підприємства та організації).

З таких же позицій характеризує фінанси і Б.М. Сабанті. Він пише: «...Фінанси – це завжди грошові відносини, в яких одним із

суб'єктів виступає держава», таких «...грошових відносин з приводу формування та використання фондів, які необхідні державі для виконання своїх функцій» [15, с.5, 8–9]. Хотілося би наголосити, що в цьому випадку йдеться не про фінанси взагалі, а лише про ту частину їх, яка функціонує в режимі публічного регулювання. В принципі можна погодитись із зв'язком фінансів і грошей але наявність держави в системі учасників відносин надає останнім публічного значення. Аргументів щодо цього додає й акцент автора на мету цих відносин, завдання формування та використання фінансових фондів – забезпечення функцій, які виконує держава. На перший погляд може скластися певне протиріччя, бо і в приватних фінансах має відчуватися державна присутність. Наприклад, гроші можуть існувати лише при адекватному державному забезпеченні їх режиму (гарантії, примусу тощо). Навряд чи логічно при цьому із загальної характеристики фінансів виключати і положення, які характеризують приватно-правове регулювання та стосуються відносин, що безпосередньо не пов'язані з виконанням державних функцій. Більш того, навряд чи послідовно виключати із змісту фінансів ту особливість, що вони обумовлюють існування певних орієнтирів вже на першому етапі суспільного виробництва, визначаючи вартісні оцінки тощо. Але акцент на спрямованості фінансів щодо виконання державних функцій і підкреслює їх публічний характер.

Цієї концепції додержуються й інші автори, які підкреслюють: «Поява фінансових відносин завжди дає про себе знати реальним рухом грошових коштів» [16, с.8]. Навряд чи можна абсолютно погодитись із цим твердженням. Грошові відносини з'являються з певним запізненням щодо моменту виникнення фінансових, тому навряд чи логічною є зміна цього процесу. В той же час значне коло фінансових відносин є похідними від грошових, в той же час безпосередньо ними не являються.

С.В. Запольський характеризує фінанси як особливу сферу економічних відносин, яка ха-

рактеризує участь держави в процесі виробництва та розподілення, коли фінанси необхідні для забезпечення участі держави в суспільному виробництві та здійсненні ним своїх економічних функцій. Фінанси «...утворюють систему грошових відносин, завдяки яким держава здійснює управління суспільним виробництвом в масштабі всіх галузей та сфер народного господарства. Держава, що звільнена від функцій власника переважної частки коштів і результатів виробництва, набуває можливість регулювати суспільне виробництво в цілому, використовуючи фінанси як універсальний засіб управління економічним життям країни» [13, с.35]. Акцентуючи увагу на двох стадіях суспільного виробництва (виробництво та розподілення), мабуть, необхідно трохи уточнити ті стадії, де фінанси приймають участь в регулюванні відносин безпосередньо, а де – опосередковано. Безпосередній вплив (завдяки використанню, перш за все, грошових важелів) фінанси здійснюють на суспільні відносини під час розподілення та обміну суспільного сукупного продукту. В той же час, на стадії виробництва та споживання вони застосовуються в якості певних орієнтирів, присутні в якості окремих суб'єктивних завдань чи коефіцієнтів, яких необхідно додержуватись чи прагнути до них.

Дуже складну конструкцію співвідношення фінансів та грошей пропонує О.І. Худяков. Він підкреслює, що «фінанси в своєму матеріальному вираженні представляють собою сукупність грошових коштів, що мають державну форму власності, ...що фінансова діяльність не обмежується рамками державної власності, а виходить за її межі. Це пов'язано з тим, що держава як така грошей не створює. Гроші вона черпає в сфері матеріального виробництва, що в багатьох випадках носить характер примусового (хоча і правомірного) їх перетворення із недержавної власності в державну. Таким чином, фінансова діяльність держави має своїм об'єктом гроші різних видів власності, і вона, здійснюючи таку діяльність, діє не лише як влас-

ник, але і як владний по відношенню до чужої власності суб'єкт» [2, с.8–9].

Доречними, як нам здається, є декілька напрямків, за якими можна систематизувати зауваження щодо подібної позиції. По-перше, навряд чи логічно фінанси (навіть у матеріальному вираженні) пов'язувати лише з тими грошовими коштами, які знаходяться в державній власності. Більш того, вони не мають форми такої власності, бо конституційне регулювання передбачає зовсім інше під формами власності [17], а можуть знаходитись у власності того чи іншого суб'єкта. Більш того, навіть якщо мати на увазі публічні фінанси, то до державних коштів необхідно додати і фонди коштів територіальних утворень, окрім того до фінансів відносяться і кошти юридичних та фізичних осіб.

По-друге, складно погодитись із тим, що держава грошей не створює. Так, це дуже приблизне формулювання, але саме держава обирає форму, вигляд грошей, визначає умови їх емісії, обігу та обміну. Тому, нам здається, що держава має саме безпосереднє відношення до створення грошей. І зовсім незрозумілим виглядає те положення, що вона «черпає їх в сфері матеріального виробництва». На цій першій стадії суспільного виробництва реальна присутність грошей взагалі не потрібна. Вони тут існують як суб'єктивні реалії, орієнтири для розвитку виробництва, побудови стимулів, певні оціночні механізми.

По-третє, незрозуміло, що мається на увазі під «грошима різних видів власності». Ми вже акцентували увагу на недоречності такого погляду щодо співвідношення категорії власності та вихідних положень фінансово-правового регулювання. Гроші можуть бути у власності окремих суб'єктів, але вони самі не є ні формами, ні видами власності. Безумовно, проблема трансформації форм власності, зміна власності на грошові кошти дуже актуальна і складна для фінансово-правового регулювання, для законодавчого визначення і на сучасному етапі розвитку фінансово-правової науки. В той же час, таке уявлення, нам здається, не має суттєвих ар-

гументів при характеристиці співвідношення таких понять як фінанси та гроші. До того ж, треба враховувати, що на етапі розподілення фінансові відносини характеризуються відчуженням частки власності на користь держави. Це має безумовний характер, коли змінюється власник (наприклад, сплата податків фізичними особами або підприємствами недержавної форми власності) та дещо складний характер, коли власник не міняється при сплаті податків державними підприємствами, в умовах чого зміна власника не здійснюється.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Бабич А. М. Государственные и муниципальные финансы : учебник для вузов / А. М. Бабич, Л. Н. Павлова. – М. : Финансы, ЮНИТИ, 1999. – 687 с.
2. Худяков А. И. Финансовое право Республики Казахстан: (Общая часть) / А. И. Худяков. – Алматы : Каржы-каражат, 1995. – 224 с.
3. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. – М. : Соцэкгиз, 1962. – 684 с.
4. Рау К. Основные начала финансовой науки / Рау К. ; пер. с нем. изд. ; под ред. А. Корсака, В. Лебедева. – СПб. : Тип. Майкова, 1867. – 703 с.
5. Еллинек Г. Бюджетное право / Г. Еллинек ; пер. с нем. – Ростов н/Д. : Донская речь, 1906. – 43 с.
6. Горлов И. Я. Теория финансов / И. Я. Горлов. – СПб. : Тип. И. Глазунова и К°, 1845. – 280 с.
7. Сперанский М. М. План финансов / М. М. Сперанский // У истоков финансового права / под ред. А.Н. Козырина. – М. : Статут, 1998. – С. 107–274.
8. Тургенев Н. И. Опыт теории налогов / Н. И. Тургенев // У истоков финансового права / под ред. А.Н. Козырина. – М. : Статут, 1998. – С. 107–274.
9. Орлов М. Ф. О государственном кредите / М. Ф. Орлов. – М. : Тип. А. Семена,

1833. – 293 с.

10. Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах / И. И. Янжул. – М. : Статут, 2002. – 555 с.

11. Иловайский С. И. Учебник финансового права / С. И. Иловайский ; под ред. Н. П. Яснопольского. – Одесса : Изд. Е. С. Иловайской, 1912. – Вып. 1. – 604 с.

12. Заверуха О. Б. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Заверуха О. Б. ; Чернівецьк. держ. ун-т ім. Ю. Федьковича. – Чернівці, 2001. – 223 с.

13. Запольский С. В. Дискуссионные воп-

росы теории финансового права : монография / С. В. Запольский. – М. : РАП, Эксмо, 2008. – 160 с.

14. Советское финансовое право : учебник / отв. ред. Л. К. Воронова, Н. И. Химичева. – М. : Юрид. лит., 1987. – 464 с.

15. Сабанти Б. М. Теория финансов : учебное пособие / Б. М. Сабанти. – М. : Менеджер, 1998. – 168 с.

16. Финансы / В. М. Родионова, Ю. Я. Вавилов, Л. И. Гончаренко и др. ; под ред. В. М. Родионовой. – М. : Финансы и статистика, 1995. – 400 с.10.

17. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

*Лукашев О.А. До проблеми визначення публічно-правової природи фінансів / О.А. Лукашев // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 587–591 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10loappf.pdf>*

Досліджується публічно-правова природа фінансів. З'ясовано, що публічна ознака фінансів є визначальним чинником публічно-правової природи фінансових відносин як предмета фінансового права. Публічно-правова природа фінансів зумовлює необхідність застосування імперативного метода в сфері фінансово-правового регулювання.

\*\*\*

*Лукашев А.А. К проблеме определения публично-правовой природы финансов*

Исследуется публично-правовая природа финансов. Установлено, что публичный признак финансов является определяющим фактором публично-правовой природы финансовых отношений как предмета финансового права. Публично-правовая природа финансов обуславливает необходимость применения императивного метода в сфере финансово-правового регулирования.

\*\*\*

*Lukashev O.A. To a Problem of Definition of the Publicly-Legal Nature of the Finance*

The publicly-legal nature of the finance is investigated. It is established that the public sign of the finance is the defining factor of the publicly-legal nature of financial relations as subject of the financial right. The Publicly-legal nature of the finance causes necessity of application of an imperative method for sphere of financially-legal regulation.