

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ КАТЕГОРІЇ «ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ» У ФІНАНСОВОМУ ПРАВІ

Олег Головенко,
здобувач Київського міжнародного університету

Останніми роками вітчизняна наука фінансового права характеризується процесами теоретичних досліджень узагальнювального, а нерідко, і доктринального характеру; відбувається відпрацювання вживаних і пропонуються до загального застосування нові категорії, поняття, а іноді й інститути. Усе це повинно розглядатись як об'єктивний процес не лише для науки фінансового права, але і для будь-якої іншої галузі права, оскільки право не може бути статичним. Адже в правовому регулюванні має відбиватися економічний зміст суспільних відносин, що існують на певному етапі в державі. У фінансовому праві, окрім цього, відбувається й уплів економічних законів на правове регулювання фінансової діяльності.

Так, якщо прослідковувати гносеологію терміна «фінанси» (нім. *Finanz*, фр. *finances* < *finer* оплачувати), то у фаховій літературі зазначають, що останній походить від середньовічного лат. *finantia*, *finatio* — грошовий платіж, грошова сума, готівка, дохід (від давньолат. *finis* — строк платежу). Як зауважують, цей термін почав активно використовуватися у XIII–XV століттях у Італії, в якій її відомі міста, зокрема, Флоренція, Венеція, Генуя, виконували функції провідних європейських центрів торгівлі та банківської справи. Натомість, у тій же Німеччині упродовж XVI–XVII століть термін *finance* (нім. *Finanz*) мав негативний зміст, оскільки означав хитрість, підступність, хабарництво, нещирість, заздрість. І лише через певний час

термін «фінанси» став сприйматися в цивілізованому вимірі, тобто як грошова категорія. Своєю чергою у Франції того часу термін *finance* вживався у значенні державних доходів. У подальшому термін поширився в усьому світі та почав застосовуватись як поняття, пов'язане із системою грошових відносин, утворенням грошових ресурсів, які мобілізуються державою для виконання своїх політичних і економічних функцій [1, 418].

Однією з категорій, що нині активно почали використовуватись у фінансово-правовій науці, є категорія «публічні фінанси». Зазначена категорія є однією з вихідних у сучасному фінансовому праві та є, певною мірою, правонаступницею категорії «державні фінанси», которая більш як півстоліття використовувалась у науці радянського фінансового права.

Значний внесок в опрацювання проблем визначення категоріального апарату фінансового права зробили такі відомі фінансисти України та Росії, як: О. Бакаєва, Д. Вінницький, Л. Воронова, О. Грачова, О. Горбунова, С. Запольський, М. Карасьова, М. Кучерявенко, А. Нечай, О. Орлюк, Н. Пришва, Е. Ровинський, Л. Савченко, Н. Хімічева, С. Ципкін та багато інших. Водночас у більшості досліджень останніх десятиліть при здійсненні характеристики фінансової діяльності держави традиційно використовувалися терміни «державні фінанси», «фінанси органів державної влади та місцевого самоврядування», а також і «фінансова діяльність держа-



ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

ви та органів місцевого самоврядування».

При застосуванні зазначених термінів, особливо в підручниках і навчальних посібниках з фінансового права, досить часто посилалися на роботу видатного французького вченого П. Годме, котрий запропонував відмінні риси між державними та приватними фінансами [2, 41]. Серед основних відмінностей називалися такі: можливість застосування державою примусового порядку мобілізації фінансових ресурсів; зв'язок державних фінансів із грошовою системою, що певною мірою управляється державою і не залежить від волі приватного власника, що розпоряджається лише власними фінансами; значний розмір державних фінансів порівняно з приватними; орієнтація приватних фінансів на одержання прибутку, а не на задоволення загального інтересу, що характерно для державних фінансів. Саме такий підхід був традиційним при викладенні змісту фінансів і фінансової діяльності держави.

І лише в останні роки почало відновлюватися використання термінології (зокрема, в частині використання таких термінів, як «публічні фінанси», «публічна фінансова діяльність» тощо), певною мірою притаманної ще дорадянському фінансовому праву, як і сучасному міжнародному фінансовому праву. Так, свого часу один із найвідоміших дореволюційних учених-фінансистів І. Озеров як предмет дослідження фінансової науки визначав фінансове господарство, тобто сукупність відносин, які виникають унаслідок публічного характеру отримання союзами матеріальних засобів; способи, завдяки яким такі союзи отримують для себе необхідні кошти та як ці кошти позначаються на інших аспектах життя [3, 15].

У 2003 році П. Пацурківський звернув увагу в одній зі своїх статей на те, що публічні фінанси, будучи нерозривно пов'язаними з існуванням власне держави, попри свій об'єктив-

ний характер, проявляються саме у формах, визначених державою. Тож держава, зважаючи на суспільні потреби, що завжди детерміновані розвитком продуктивних сил, масштабом державної діяльності, соціальними завданнями на відповідному етапі розвитку тощо, надає фінансовим відносинам, що об'єктивно народжуються, адекватні правові форми. З огляду на це, межі фінансового права визначаються межами публічних фінансів [4, 9–10]. Тож, саме сферою публічних фінансів і було обмежено втручання фінансового права в регулювання багатобічних суспільних відносин.

Трохи пізніше, у 2004 році А. Нечай у докторській монографії «Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків» [5, 227–228] виокремила публічні фінанси та запропонувала таку систему публічних фінансів, притаманну Україні:

- 1) *публічні фінанси держави* — складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів держави;
- 2) *публічні фінанси органів місцевого самоврядування* — складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів органів місцевого самоврядування всіх видів;
- 3) *публічні фінанси суспільного (соціального) призначення* — складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) публічних фондів коштів, за рахунок яких задовіляються суспільні (соціальні) інтереси, визнані державою чи органами місцевого самоврядування, та які не є державною чи комунальною власністю.

Терміни «публічні фінанси» та «публічна фінансова діяльність» почали по-



ступово використовуватись у наукових публікаціях як вітчизняних вчених-фінансистів (зокрема, О. Музики-Стефанчук, О. Орлюк), так і російських (М. Карасьової, Д. Вінницького, Д. Щекіна) та ін.

Зокрема, О. Музика-Стефанчук звертала увагу на те, що беручи до уваги розвиток національної науки фінансового права та формування нового бачення фінансового права через призму нових категорій і понять, зокрема, через категорію публічності, у фаховій літературі обґрунтovується позиція щодо запровадження такої категорії, як «публічна фінансова діяльність», яка об'єднуватиме поширені усталені категорії «фінансова діяльність держави» та «фінансова діяльність органів місцевого самоврядування» [6, 56]. Їх об'єднання сприятиме уточненню предмета регулювання фінансового права, лаконічності, повноти й точності базового поняття фінансової діяльності, навколо якої будеться все фінансове право як публічна галузь права.

Провідний російський фінансист В. Запольський у роботі «Дискусійні питання теорії фінансового права», виданій у 2008 році, зазначав, що під фінансовою діяльністю слід розуміти фактичне здійснення конкретних функцій держави як носія публічної влади [7, 21].

У 2010 році ці терміни знайшли своє відображення на сторінках вітчизняного Академічного курсу з фінансового права, виданого О. Орлюк, у якому зазначалося, що предметом дослідження фінансового права є публічні фінанси держави та місцевих громад, тобто економічні відносини з мобілізації, розподілу, перерозподілу та витрачання публічних фондів коштів держави й органів місцевого самоврядування для забезпечення розширеного відтворення, гідного рівня життєдіяльності, соціально-культурних потреб, тобто — публічних потреб суспільства [8, 24]. Своєю чергою, під

публічною фінансовою діяльністю розуміють плановану та систематичну діяльність держави й органів місцевого самоврядування у сфері мобілізації, розподілу, перерозподілу та використання публічних фондів коштів з метою виконання покладених на них завдань і функцій та задоволення публічного інтересу.

Не викликає сумнівів, що наявність і публічних фінансів, і публічної фінансової діяльності викликані об'єктивними факторами. Адже публічні фінанси нерозривно пов'язані з існуванням держави, хоча й не можуть збігатися в моменті зародження з останньою в часовому просторі. Під час руху фінансів держави та місцевих громад відбувається розподіл іперерозподіл національного доходу та ВВП країни. Іншим фактором, який зумовлює існування фінансів, можна вважати товарне виробництво та дію закону вартості, що об'єктивною мірою визначили небхідність існування грошей, кредиту, інших економічних категорій.

Говорячи про публічні фінанси, слід виходити з того, що вони як об'єкт фінансової діяльності, вміщують у себе цілу низку понять. Зокрема, до фінансів належать гроші в готівковій та безготівковій формах. Переважно, саме гроші є основним фінансовим інструментом, навколо якого здійснюється публічна фінансова діяльність. Водночас виключно грошима ця діяльність не обмежується, як і не обмежується поняття фінансів. Адже до останніх відносяться також і цінні папери (боргові, а не корпоративні), і валютні цінності, що відповідають вимогам валютного законодавства та допущені до господарського обігу.

Як зазначають, вказані три об'єкти фінансових відносин відображають три основні сегменти фінансового ринку, на яких працюють фінансові посередники, — ринок капіталів, ринок цінних паперів (вторинний) та валютний ринок [8, 15].



ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

Водночас необхідно розуміти, що на таких ринках працюють не лише публічні фінанси, але й приватні. Тобто, до обігу на будь-яких фінансових ринках держави залишаються і державні, і недержавні фінансові ресурси. Вони розподіляються як за формою власності, так і за суб'єктом, який ними розпоряджається. Для публічних фінансів таким суб'єктом є уповноважений орган державної влади, місцевого самоврядування, розпорядник бюджетних коштів тощо. Якщо не обмежувати коло публічних фінансів виключно фінансами бюджетів і цільових позабюджетних фондів соціального спрямування (а такий підхід є надто вузьким), але й залучити сюди ті фонди, що створені для задоволення інтересів певних суб'єктів, певних груп (на приклад, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, який утворює національну систему страхування вкладів), то до суб'єктів, які розпоряджаються публічними фінансами, належатимуть і спеціально створені державою органи управління (наприклад, згаданий уже вище Фонд гарантування в особі його керівних органів, Національний банк України тощо).

Своєю чергою недержавні фінанси належить суб'єктам, які вступають у правовідносини як суб'єкти приватного права — фізичні особи, юридичні особи (підприємницькі та непідприємницькі) та ін. Їхня діяльність регулюється нормами не фінансового права, а інших галузей — передусім цивільного чи господарського права.

Під час здійснення публічної фінансової діяльності відбувається процес реалізації декількох вихідних завдань органів державної та місцевої влади. До таких завдань належать:

- планування та розподіл публічних фондів коштів, що здійснюється відповідно до визначених чинним законодавством України цілей і завдань;
- економічна підтримка та стимулювання суспільного виробництва,

спрямовані на його розвиток і за провадження національної інноваційної моделі як пріоритет внутрішньої національної політики;

- економне, цільове та планове використання фінансових ресурсів, зібраних до публічних фондів коштів;
- контроль за законним і доцільним збиранням, розподілом та використанням грошових і матеріальних ресурсів.

Стосовно останнього завдання, пов'язаного з контролем, то можна зуважити, що його здійснення є невід'ємним атрибутом усієї публічної фінансової діяльності. Оскільки саме остання є сферою потенційного сконцентровання правопорушень, і від недотримання фінансової дисципліни держава щорічно потерпає та отримує збитків, що обраховуються не одним мільйоном гривень. Для того, щоб у цьому переконатися, достатньо подивитися щорічні звіти про виконання Державного бюджету України, що подаються як Кабінетом Міністрів України, так і Рахунковою палатою.

Не викликає сумнівів те, що публічні фінанси є вкрай необхідними. Адже саме вони надають можливість державі (незалежно від виду її організації, типу економічних відносин, відіділів географічних даних тощо) забезпечувати фінансовими ресурсами ті потреби власних громадян, які не можуть забезпечуватися у зв'язку з об'єктивними причинами.

До них належать і структурна передбудова економіки, і боротьбу з монополізмом, і необхідність захисту навколошнього природного середовища. Сюди обов'язково включають захист тих громадян, які з'являються на ринку як споживачі, насамперед, малозабезпеченні, інваліди, діти, літні люди. Публічні фінанси йдуть на проведення видатків на утримання органів державної влади, фінансування соціального забезпечення та страхування, охорони здоров'я, наукових



розробок, підготовку кадрів, загальну освіту тощо.

Фактично, через публічні фінанси реалізується комплекс функцій, серед яких можна виділити розподільну, переворотну, контролну (як основні функції) та стимулювальну, дестимулювальну, накопичувальну, установчу, організаційну (як суміжні функції). Зазначені функції становлять, фактично, матеріальний зміст фінансового права як публічної галузі права.

У фінансово-правовій літературі давно усталася думка, що за матеріальним змістом фінанси — це фонди коштів, які, переважно, поділяють на централізовані та децентралізовані. Як перші, тобто централізовані фонди коштів, виокремлюють публічні фонди, за рахунок ресурсів яких задовільняється публічний інтерес і виконуються функції держави. Типовим прикладом таких фондів є Державний бюджет України, місцеві бюджети, Пенсійний фонд України тощо.

Риси, за якими такі фонди відрізняються від інших:

- фонди перебувають у розпорядженні держави як суб'єкта публічної влади чи органів місцевої влади та місцевого самоврядування;
- до таких фондів належать у процесі мобілізації кошти, що розглядаються як публічні доходи (до них, передусім, належать податки, збори, плати тощо);
- за рахунок коштів таких фондів здійснюється фінансування публічних видатків (державних та місцевих).

Своєю чергою, децентралізовані фонди коштів прямо не пов'язані з категорією «публічні фінанси», але суттєвою мірою впливають на утворення та обіг останніх. Пояснюється це тим, що кошти, які утворюються в окремих суб'єктів господарювання (не залежно від їхньої форми власності, організаційно-правової форми, виду діяльності) — а саме ці кошти і формують де-

централізовані фонди — саме ці кошти використовуються у процесі розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів як на державному, так і на місцевому рівнях. І значення цих ресурсів у процесі перерозподілу національного доходу під час здійснення публічної фінансової діяльності не можна переоцінити.

Адже, як зазначають у фаховій літературі, публічні фінанси охоплюють і відносини, котрі опосередковують перетікання грошових ресурсів суб'єкта господарювання (господарського товариства, компанії, фінансового посередника, установи, організації, суб'єкта підприємницької діяльності — фізичної особи тощо) у власність держави чи територіальної громади [8, 25]. Фінансові ресурси, вміщені в децентралізовані фонди коштів, активно обертаються та дають можливість отримати доходи не лише їхнім безпосереднім власникам, а й учасникам, що беруть участь в обігу (наприклад, фінансовим інституціям, у яких відкриті рахунки чи які емітують цінні папери), а також і державі (як додатково отримані внаслідок обороту фінансові ресурси податків або дивіденди, якщо держава є власником).

Сукупність цих фондів коштів утворює фінансові ресурси країни, що відображаються у зведеному фінансовому балансі України, та набувають відображення в показниках внутрішнього валового доходу та національного доходу. Зазначені фонди належні і до складу фінансової системи країни.

Загалом, слід погодитися із твердженням, що фінанси — це складне явище, яке характеризується певними ознаками та формами прояву. Вони можуть розглядатись і як особлива сфера економічних відносин, і як особливий предмет правового регулювання. Їхні зміст, характер використання, закономірності розвитку визначаються соціально-економічними відносинами, що превалують у державі, природою та функціями держави [9, 23]. Фак-



тично, фінанси, як і фінансова система загалом, мають визначальне значення для розвитку суспільства; вони слугують економічною основою (базисом) існування держави.

І якщо фінансові відносини відображають рух вартості від одного суб'єкта до іншого, та, фактично, характеризують розподільні, перерозподільні й обмінні процеси та проявляються у грошових потоках, то безпосередньо фінансова діяльність як діяльність публічна проявляється у формуванні доходів і здійсненні витрат уповноваженим суб'єктом, який діє у публічних інтересах.

Своєю чергою як правова категорія фінанси проявляються в тих формах, які прийняті та використовуються чинним законодавством [10, 5]. Саме тому розрізняють фінанси як систему відносин, яка регулює рух грошових коштів, і як систему понять, катего-

рій, закріплений та використовуваних законодавством (дохід, прибуток, собівартість, ціна тощо). Оскільки саме фінанси як система правовідносин визначають зміст явища. Законодавче ж їх закріплення лише свідчить, наскільки у поточний момент ці відносини усвідомлені, зрозумілі, сприйняті, в якій формі їх закріпив законодавець. Тож визначального значення набуває необхідність постійного поєднання зусиль фінансового права та фінансового законодавства, що загалом повинні спиратися на науку фінансового права.

Усе вищевикладене дає підстави дійти висновку про актуальність і необхідність використання категорії «публічні фінанси» в юридичній літературі як такої, що відповідає потребам національної економіки та рівню суспільних відносин, які склалися в державі. ♦

Список використаних джерел

1. *Фінансова енциклопедія / О. П. Орлюк, Л. К. Воронова, І. Б. Заверуха [та ін.]; за заг. ред. О. П. Орлюк. — К.: Юрінком Інтер, 2008. — 472 с.*
2. *Годме П. М. Финансовое право / П. М. Годме ; пер. с фр., в оригинале «Публичные финансы». — М. : Прогрес, 1978. — 428 с.*
3. *Озеров И.Х. Основы финансовой науки : курс лекций / И.Х.Озеров. — М. : Сатин, 1911. — Вып. 2. — 549 с.*
4. *Пацурківський П. С. Основне питання науки фінансового права: пошуки сучасного вирішення / П. С. Пацурківський // Науковий вісник Чернівецького університету : зб. наук. праць. — Вип. 180 : Правознавство. — Чернівці, 2003. — С. 5–14.*
5. *Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : монографія / А. А. Нечай. — Чернівці : Рута, 2004. — 264 с.*
6. *Музика-Стефанчук О. А. Публічна фінансова діяльність і предмет фінансового права / О. А. Музика-Стефанчук // Сучасний стан та перспективи розвитку фінансового права : тези доповідей Міжнародної наук.-практ. конференції, м. Ірпінь, 23–24 листопада 2007 року. — Ірпінь, 2007. — С. 56–58.*
7. *Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права / С. В. Запольский. — М. : РАП, Эксмо, 2008. — 160 с.*
8. *Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О. П. Орлюк. — К. : Юрінком Інтер, 2010. — 880 с.*
9. *Ковальчук А. Т. Фінансове право України. Стан та перспективи розвитку / А. Т. Ковальчук. — К. : Парламентське вид-во, 2007. — 488 с.*
10. *Воронова Л. К. Финансовое право : учеб. пособие / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. — Х. : Легас, 2003. — 360 с.*