

УДК 347.73

**Білінський Дмитро Олександрович** –

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

## **До питання про співвідношення понять «публічна фінансова система» і «система органів, що здійснюють фінансову діяльність»**

*Стаття присвячена дослідженню сутності публічної фінансової системи та фінансової діяльності. Наводиться порівняльно-правове дослідження категорій фінансової системи та системи, органів, що здійснюють фінансову діяльність. У статті здійснено аналіз зазначених понять та визначено їх співвідношення.*

**Ключові слова:** фінанси, грошові фонди, публічна фінансова система, фінансова діяльність.

*Статья посвящена исследованию сущности публичной финансовой системы и финансовой деятельности. Приводится сравнительно-правовое исследование категорий финансовой системы и системы, органов, осуществляющих финансовую деятельность. В статье осуществлен анализ указанных понятий и определены их соотношение.*

**Ключевые слова:** финансы, денежные фонды, публичная финансовая система, финансовая деятельность.

*The article investigates the nature of public financial system and financial activities. We give a comparative legal study groups of the financial system and the system of bodies engaged in financial activities. The paper analyzes these concepts and defines their relationships.*

**Key words:** finance, money funds, public financial system, financial activity.

**Постановка проблеми.** З'ясування сутності системоутворюючих категорій є актуальним напрямом фінансового-правових досліджень. Безумовно до таких категорій відносяться і публічна фінансова система та фінансова діяльність.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід зауважити, що дослідження фінансової системи та фінансової діяльності на ряду із іншими фінансово-правовими категоріями, можна знайти в працях О.Ю. Грачової [1], С.В. Запольського [2], М.П. Кучерявенка [3], О.А. Лукашева [4], Е. Д. Соколової [5, 6] та ін.

**Невирішені раніше проблеми.** Незважаючи на приділену увагу даному питанню нагальною є потреба в порівняльно-правовому дослідженні категорій фінансова система та система,

органів, що здійснюють фінансову діяльність.

**Мета.** Метою нашої статті є поглиблення наукових знань щодо категорій «публічна фінансова система» та «фінансова діяльність», а також визначення їх співвідношення.

**Виклад основного матеріалу.** Формування, розподіл (перерозподіл), а також використання публічних грошових фондів це результати планомірної діяльності уповноважених суб'єктів, насамперед державних органів. Слід погодитися, з Е.Д. Соколової, що фінанси [6] як сукупність економічних відносин, стихійно не проявляються. Для їх використання потрібно цілеспрямована діяльність людини, його об'єднань, муніципальних утворень, держави. Цей вид людської діяльності в науці

фінансового права отримав назву «фінансова діяльність», а діяльність держави і муніципальних утворень відповідно «фінансова діяльність держави» і «фінансова діяльність муніципальних утворень».

Розглянемо деякі підходи до розуміння сутності фінансової діяльності. Ю.А. Ровинський [7] свого часу зазначав, що через фінансову діяльність держави відбивається (здійснюється) взаємозв'язок держави і економіки суспільства. На думку О.М. Горбунової [8], фінансова діяльність держави - діяльність держави щодо формування, перерозподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів, що забезпечують безперервне функціонування держави на кожному даному етапі суспільного розвитку.

Видається за доцільне розглянути сутність фінансової діяльності крізь призму її цілей, завдань і функцій. Мета фінансової діяльності держави – здійснення збирання, розподілу і використання державних грошових фондів для задоволення потреб держави, як стоїть над суспільством сили. Завданнями фінансової діяльності держави є: 1) створення фінансової інфраструктури суспільства і забезпечення її нормального функціонування; 2) добування коштів для забезпечення самого себе і функціонування своєї діяльності; 3) вплив за допомогою фінансових важелів на соціально-економічні процеси, що відбуваються в суспільстві.

До функцій фінансової діяльності держави належать: 1) формування грошових фондів; 2) розподіл державних фінансових ресурсів; 3) використання державних фінансових ресурсів; 4) державний контроль за рухом державних фінансових ресурсів; 5) організація грошової системи країни. Для того, щоб здійснювати свою фінансову діяльність, державі необхідно сформувати фінансову інфраструктуру, під якою ми розуміємо фінансову систему держави і систему

органів, на які будуть покладені завдання практичної реалізації даної діяльності [ 9].

Слід погодитися, з Д.А. Кобильніком [10, с.49], що ефективність функціонування фінансової системи держави залежить, в тому числі і від того, яким чином реалізують законодавчо передбачені обов'язки державні органи та органи місцевого самоврядування, а також як відповідають такі суб'єкти за неналежне виконання своїх повноважень. Особливої актуальності ця проблема набуває в період фінансової кризи та зростання бюджетного дефіциту в Україні, оскільки своєчасність мобілізації грошових коштів до публічних фондів, їх раціональне та ефективне розподіл і належне використання залежить від того, наскільки суб'єкти владних повноважень сумлінно реалізують законодавчо закріплені обов'язки.

Враховуючи, що в вищезазначених позиціях вчених йдеться про фактично ототожнення системи органів, що здійснюють фінансову діяльність та публічної фінансової систем звернемо більш детальну на публічну фінансову систему. Слід зазначити, що в доктрині немає єдності серед вчених у розумінні терміну «фінансова система».

У фінансово-економічній і правовій літературі, як підкреслював С.Д. Ципкін [11], поняття «фінансова система СРСР» найбільш часто вживається в двох значеннях. У першому значенні «фінансова система» вживається як сукупність і взаємозв'язок різних груп фінансових відносин, кожна з яких має особливості в акумуляції та використанні грошових фондів, грає різну роль у суспільному відтворенні. У іншому значенні «фінансова система» вживається як сукупність органів держави та установ, тобто як розгалужена мережа спеціальних органів и установ, що здійснюють безпосереднє керівництво фінансовою діяльністю держави.

Якщо узагальнити інформацію про підходи до структурування фінансової системи, то можна виокремити декілька положень. По-перше, всі підходи не мають

відособленості вони тісно пов'язані. По-друге, кожна із концепцій в тій чи іншій мірі посиляється на використання фондів коштів (домінує фондівий підхід). По-третє, кожен із підходів містить посилання на бюджетну систему як одну із основних ланок фінансової системи. Враховуючи вищевикладене, можна запропонувати власне визначення поняття «фінансова система». Фінансова система – це внутрішня будова фінансів, що представляє собою сукупність взаємопов'язаних суспільних відносин (інститутів), які складаються при формуванні, розподілі та використанні грошових фондів, що необхідні державі для виконання покладених на неї задач та функцій.

Двоєдине розуміння фінансової системи в основному збереглося в науці фінансового права й до теперішнього години. А.І. Худяков [9], проаналізувавши поняття фінансової системи в економічному сенсі, зазначає, що в літературі зустрічається ще одне значення терміну «фінансова система», яке можна, на його думку, назвати організаційним (ми його називаємо управлінським). «У цьому сенсі, – пише А.І. Худяков, – під фінансовою системою розуміється сукупність фінансових установ держави (фінансове відомство та його підрозділи, казначейство, податкові органи, центральний державний банк, орган державного страхового нагляду і т.д.).».

В даний час в юридичній літературі з'явилися визначення фінансової системи іншого плану. Так, Т.О. Лахтіна [12, с. 25] пропонує визначати фінансову систему як сукупність фінансових ресурсів, а також як системи органів державної влади, органів місцевого самоврядування та створюваних ними організацій, що здійснюють освіту, розподіл і використання фондів грошових коштів.

В економічній та юридичній літературі останніх десятиліть фінансова система, її структура визначаються авторами по-різному. Але незалежно від визначення структури фінансової системи

(економічному аспекті) дана економічна категорія обумовлює виникнення і здійснення фінансової діяльності держави, муніципальних утворень і господарюючих суб'єктів, будучи об'єктивною передумовою їх появи.

Виходячи з концептуального положення про об'єктивну необхідність категорій «фінанси» і «фінансова система» в суспільстві, де діють товарно-грошові відносини, автор оцінює їх як безумовних передумов виникнення і здійснення особливого виду людської діяльності: дій держави, муніципальних утворень, суб'єктів господарювання, спрямованих на створення, розподіл і використання різних фондів коштів.

Фінансова система, подібно самим фінансам, розуміється у двох значеннях: матеріальному та економічному. У матеріальному сенсі фінансова система являє собою сукупність грошових фондів. В економічному сенсі під фінансовою системою звичайно розуміється сукупність ланок або фінансово-економічних інститутів. У свою чергу під фінансово-економічним інститутом розуміється сукупність відносин з формування, розподілу та використання певного фонду грошових коштів.

Варто зауважити, що, трансформація публічних інтересів у царині фінансів обумовлює пошук оптимальної моделі фінансової системи. У зв'язку з цим, нам видається, що фінансову систему слід розглядати як динамічну категорію, отже, і складові частини публічної фінансової системи з розвитком економічних відносин, зміною публічного інтересу, трансформуються, а також перерозподіляється значення окремих елементів усередині фінансової системи. Ми приєднуємося до думок Е.Д. Соколової [6, с. 46], що зміни, що відбулися в політичному та соціально-економічній сферах суспільства після розпаду СРСР (грудень 1991 р.), не могли не вплинути на зміст і структуру фінансової системи країни. Одне з таких істотних змін у структурі публічної фінансової системи це

посилення ролі податків і зборів як основних джерел доходів публічних грошових фондів. Так, у структурі доходів Державного бюджету України на 2014 рік податкові надходження становлять більше 80% [13]. Для порівняння в структурі дохідної частини Державних бюджетів СРСР (1985-1990 р.) частка податкових надходження (податок з обороту) коливалася в межах 20-30% [13].

Слід погодитися з О.С. Ємельяновим [14], який значно розширює коло елементів, що входять у фінансову систему. Так, поряд з такими традиційними елементами фінансової системи як бюджетна, кредитна і т.д., автор виділяє окрему складову – податкову систему. У публічний сектор фінансової системи Російської Федерації, на думку О.С. Ємельянова входить і податкова система, що включає в себе всі податки та збори, що стягуються на території Російської Федерації, а також органи, що здійснюють організацію їх сплати та податковий контроль. В цілому підтримуючи похід автора по включенню до складу фінансової системи та податкової системи, хотілося б вказати на неприпустимість змішання двох підходів до розуміння фінансової системи (як сукупності інститутів і як сукупності державних органів).

Хотілося б додати, що традиційна чотириланкова структура фінансової системи, підлягає перегляду. Пов'язано це, перш за все з істотною зміною економічних відносин в порівнянні з тим періодом, коли формувалися зазначені уявлення про структуру фінансової системи. Приміром, фінанси підприємств (насамперед державних і комунальних) не мають такого істотного значення у формуванні публічних доходів, яке їм відводилося в період функціонування адміністративно-командної економіки. Зворотна тенденція, як уже зазначалося, характерна для податкової системи.

**Висновки.** Враховуючи вищевикладене, можна зробити певні висновки. Перш за все, системоутворюючі

категорії «публічна фінансова система» та «фінансова діяльність» є взаємопов'язаними, проте не тотожними. У зв'язку з цим, хотілося б не погодитися із твердженнями науковців, які розглядають фінансову систему як систему уповноважених органів, що забезпечують формування, розподіл (перерозподіл) та використання публічних грошових фондів. На нашу думку, при такому підході відбувається розмивання категорії фінансова система, яка представляє собою не, що інше як внутрішню будову публічних фінансів. Вважаємо, що фінансова діяльність, яка спрямована на публічні фінанси (їх формування, розподіл, використання та ін.) не може ототожнюватися із системою публічних фінансів (фактично об'єктом на який спрямована фінансова діяльність).

Водночас, можна виділити і певні точки дотику між розглядуваними поняттями. Так, саме системою органів, що здійснюють фінансову діяльність (через їх нормативно-правове та організаційно-розпорядче функціонування) визначається будова публічної фінансової системи, а також питома вага окремих складових в її структурі. Отже, саме органи, що здійснюють фінансову діяльність визначають, яким саме чином слід структурувати фінансову систему, для того щоб її функціонування було максимально ефективним на відповідній території у відповідний проміжок часу.

Функціонування публічної фінансової системи в свою чергу неминуче пов'язане із виникненням певних проблеми, які потребують адекватного реагування з боку суб'єктів, що наділені владними повноваженнями, зокрема і необхідність реорганізації системи самих органів, що здійснюють фінансову діяльність. Крім того, ефективність та збалансованість публічної фінансової системи впливає також на матеріальне забезпечення органів, що здійснюють фінансову діяльність.

**Список використаних джерел:**

1. Финансовое право России: Учебник / Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А. Пепеляев С.Г. – М.: ТЕИС, 2005. – 231с.
2. Запольский С. В. Теория финансового права: Научные очерки / С. В. Запольский – М.: РАП, 2010. – 372 с.
3. Кучерявенко М. П. Податкове право України : академічний курс: підручник / М. П. Кучерявенко – К. : Всеукр. асоц. видавців «Правова єдність», 2008. – 701 с.
4. Лукашев О. А. Теоретичні проблеми системи фінансового права : монографія / О. А. Лукашев. — Х. : Право, 2010. — 304 с.
5. Соколова Э. Д. Правовые основы финансовой системы России / Э. Д. Соколова; отв. ред. Е. Ю. Грачева. – М. : ИД «Юриспруденция», 2006. – 112 с.
6. Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э. Д. Соколова – М.: Изд-во Юриспруденция, 2009. – 161 с.
7. Ровинский Е. А. Основные вопросы советского финансового права / Е. А. Ровинский – М.: Изд-во Финансовое право, 1960 – 192 с.
8. Финансовое право: Учебник / Под ред. О.Н. Горбуновой – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – 536 с.
9. Худяков А. И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть / А. И. Худяков. – Алматы: Изд-во ТОО «Баспа», 2001. – 272 с.
10. Кобыльник Д. А. Некоторые проблемы реализации публичной финансовой деятельности в современных условиях / Д. А. Кобыльник// Экономика и право Казахстана – 2013. – № 15 – С. 48-52.
11. Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства / С. Д. Цыпкин. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1983. – 80 с.
12. Лахтина Т.А. О сущности финансовой системы как элемента современного государства / Т. А. Лахтина // Финансовое право. - 2005. – № 4. – С. 24-27.
13. Про Державний бюджет України на 2014 рік: Закон України від 16.01.2014 – № 719-VII // Голос України 21.01.2014 – (№ 10).
14. Емельянов А. С. Введение в финансовое право [Текст] : курс лекций / А. С. Емельянов. – Тюмень : Тюмен. юрид. ин-т МВД России. – 2000. – 139 с.