

ЕТАПИ РЕФОРМУВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВИ

НЕСТЕРЕНКО Алла Станіславівна - доктор юридичних наук, професор кафедри адміністративного та фінансового права Національного Університету «Одеська юридична академія»

УДК 347.73:336.27

В статті були проаналізовані етапи реформування отечественной фінансової системи государства. И определена общая картина всех плюсов и минусов в развитии фінансової системи на каждом из ее этапов развития.

Ключові слова: фінансова система; фінанси; фінансова діяльність; бюджет; страхування; міжнародні фінанси.

Пильна увага до тематики фінансової системи обумовлено тим, що у фінансовій сфері української держави мають місце активне перетворення, що зумовлюють стрімкий розвиток різного роду фінансових відносин, в тому числі податкових, бюджетних, валютних, банківських правовідносин, інших відносин грошово-майнового характеру. Подібні явища викликані різними передумовами, причинами як власне правовими, так і політичними, фінансово-економічними, соціальними та ін. Одна із зазначених передумов – спроба наблизити фінансову практику України до фінансово-економічній практиці зарубіжних країн, особливо тих, в яких фінансова система досягла високого рівня нормативної правової регламентації внаслідок проведених в суспільстві соціально-економічних, політичних реформ, що відповідають потребам населення і держави в цілому. Такі держави прагнуть максимально чітко відрегулювати, організувати закладені в рамках фінансової системи грошові процеси, що спонукає інші держави, у тому числі Україну, запозичува-

ти їх досвід стабілізації фінансової системи через нормативний вплив на відповідні суспільні відносини. Так само однією з актуальних причин посилення уваги фахівців, як теоретиків-представників фінансово-правової та економічної науки, так і практиків, до функціонування фінансової системи України послужив тісний зв'язок, взаємозумовленість фінансової сфери і політики, який в свою чергу відрізняється нестабільністю на внутрішньодержавному і міжнародному рівні. Як показує історія розвитку держави і права – фінансова система держави – це статика фінансової діяльності держави, до певної міри її «фотографія». Звертаючись до загальної характеристики фінансової системи тієї чи іншої держави, або фінансовій системі держави в різні епохи можна простежити їх подібності та відмінності. Дані дослідження можуть допомогти уникнути повторення помилок, які мали місце вже в історії розвитку фінансової системи держави як нашого вітчизняного досвіду, так і зарубіжного. Саме з цією метою ми спробуємо проаналізувати етапи реформування вітчизняної фінансової системи держави. І визначити загальну картину всіх плюсів і мінусів у розвитку фінансової системи на кожному з її етапів розвитку.

Основний зміст. Фінанси, як і фінансова система в цілому, мають визначальне значення для розвитку суспільства; вони служать економічною основою (базисом) самого існування держави. Фінансова система сприяє розвитку ринкових інституцій,

оскільки за своєю суттю і в якості необхідної передумови передбачає принципи свободи, рівності усіх перед законом, можливість економічного маневру та інші ринкові умови [4, с.23-24]. Як відомо, фінансова система України концентрує в собі фінансові ресурси держави (у першу чергу і головним чином, бюджет, валютні резерви, високоліквідні активи) та органів місцевого самоврядування, Державного пенсійного фонду, фінанси Національного банку та комерційних банків, корпоративного сектору, фінанси підприємств, підприємницької сфери, населення, а також ресурси фінансового ринку (фондовий ринок, ринок капіталів, валютний ринок тощо) та ринку фінансових послуг (страхова справа, недержавні пенсійні фонди, інститути спільного інвестування, кредитні спілки, гральний бізнес, ломбарди), страхові резервні фонди, благодійницькі (децентрализовані) фонди [4, с.25]. Але слід зазначити, що такий перелік складових фінансової системи був не завжди таким. У різні періоди існування фінансова система змінювалась, змінювалися і її складові. Говорячи про фінансову систему держави, насамперед, слід зазначити динамічну єдність, взаємозумовленість і взаємодію всіх елементів у процесі функціонування. Набір структурних частин повинен бути одно порядковим, з тим щоб не співвідносити спільне з його частиною. Як стверджує проф. С.В. Запольський фінансовій системі притаманна особливість, а саме – глибока залежність від соціально-економічної формації, пануючої в цей чи інший період у суспільному виробництві. І оскільки фінансові відносини є відносинами економічними, логічно припустити, що очевидно, можлива як «фінансиалізація», так і «дефінансиалізація» тих чи інших відносин, так само як і загальне розширення або скорочення обсягу фінансової системи [2, с. 48]. Як зазначає С.В. Запольський «відображаючи закономірності панівної економічної формації, фінансова система виконує роль своєрідної матриці для законодавчих акцій в галузі фінансів, для діяльності виконавчих і судових органів в цій же області» [2, с.50].

Як вже нами зазначалось, фінансова система держави – це статика фінансової діяльності держави, до певної міри її «фотогра-

фія». По фінансовій системі, що мала місце в епоху Олександра II, історики можуть зрозуміти, як здійснювалася фінансова діяльність Російської держави в другій половині XIX ст., яка фінансова політика проводилася в часи російського самодержавства [11, с.27-28]. У процесі свого розвитку держава поступово збільшує частку централізованих грошових коштів, які вона не тільки акумулює у себе, але і в міру свого розвитку все більше повертає їх суспільству в якості матеріальної основи забезпечення своїх функцій. До XIX ст. в діяльності Російської держави став простежуватися механізм прямих і зворотних зв'язків, які формуються за допомогою фінансових інструментів. У той же самий період багато вчених у центрі своїх праць про фінанси розглядали фінансове управління як частину державного управління, яке пов'язане із сутністю держави, його завданнями на певному етапі. Один з засновників науки про фінанси, І.І. Янжул, вказував, що фінансове право є «сукупність законодавчих постанов про фінансовий устрій і фінансове управління держави» [12, с.13]. Загалом історія розвитку держави відображає процес поступової еволюції певних форм і методів використання державою грошей в ролі фінансових інструментів управління справами суспільства.

Говорячи про фінансову систему держави складно сформулювати її поняття і, тим більше, складно говорити про єдиний підхід до визначення її складових. Так, наприклад, ряд вчених проводять паралель фінансової системи з системою фінансового права [5, с.11]. І виходячи з таких підстав сукупність правових інститутів входять до складу системи фінансового права та включаються до складу фінансової системи держави. К.С. Бельський звертає увагу, що у фінансовому праві існує якась системність елементів, між якими існують зв'язки і взаємозалежність, інакше кажучи, один з правових інститутів володіє родовими рисами і обумовлює виникнення інших правових інститутів, у зв'язці з якими він знаходиться, утворюючи систему фінансового права [1, с.59]. У межах історичного періоду правові інститути, що утворюють систему фінансового права (податкове, бюджетне і т.д.), розвиваються

по-різному, не обов'язково синхронно, то відстаючи, то випереджаючи один одного, але в цілому злагоджено. Наприклад, у період правління Петра I на передній план виходить податкове (податне) право з його непомірною по тяжкості подушної кріпаками. У перші роки пореформений період найбільш інтенсивно, рівняючись на західні стандарти, розвивається бюджетне право, про що свідчать прийняті в 1862 р «Правила про складання, розгляд, затвердження і виконання державного розпису» [8] і доповнення до них 1873 г. [1, с.59] Один із фундаторів радянського фінансового права Ю.А. Ровинський у складі фінансової системи вирізняв децентралізовані грошові фонди, що служать для забезпечення господарської діяльності, і централізовані грошові фонди. При цьому він підкреслював, що єдина бюджетна система сприяє утворенню й використанню головного загальнодержавного централізованого грошового фонду – Державного бюджету і спеціального фонду – бюджету державного соціального страхування [10, с.7,8]. Таким чином, грошові фонди пов'язувалися ним з існуванням централізованих фондів – у формі безпосередньо акумульованих державою, яка безпосередньо реалізує всі повноваження власника, та фондів, які належать державі, але надані в господарське віддання державним підприємствам та організаціям.

В історії Росії, якщо подивитися панорамно за останні три століття, можна виділити чотири генетичних ряду системи або три стани фінансового права: фінансове право (законодавство), встановлене Петром I, яке збереглося аж до 1861 р.; фінансове право пореформеної Росії (1861-1917 рр.); фінансове право СРСР; пострадянський період фінансового права [1, с.58]. На наш погляд, до цих етапів можна ще сьогодні додати і стан фінансового права в сучасній українській державі, оскільки ряд змін у фінансовому законодавстві пов'язано з тими особливостями, які відбуваються на сучасному етапі розвитку України (це політичні, економічні, соціальні та інші умови).

Використовуючи метод порівняльного правознавства в дослідженні фінансової системи можна помітити порівнювані фінансо-

во-правові явища, які являються схожими не зовнішньо, а по суті. «Однакові причини, – писав видатний російський історик і методолог Н.І. Карєєв, – не можуть не породжувати однакових наслідків, схожі умови – не сприяти виникненню подібних явищ» [3, с.147]. Наприклад, податкові системи з їх тягарем, який зазнавало селянство у Франції в епоху Людовика XIV, в Росії – за царювання Петра I, в СРСР – в період правління Сталіна, мали велику схожість по суті. Вони мало враховували податкову платоспроможність населення, а кожен з правителів виконував непосильну для країни програму: перший безперервно вів завойовницькі війни в ім'я величі Франції і будував Версальський палац; другий вів Північну війну і будував Петербург; третій здійснював індустріалізацію та мілітаризацію країни. Говорячи про подібність податкових систем трьох епох, можна констатувати, по Н.І. Карєєву, наявність однакових причин такого оподаткування та однакових умов розвитку країн [1, с.62]. Як стверджує К.С. Бельський «у старому матеріалі, законодавчому та науковому, можна несподівано виявити положення, цілком актуальні для розробки наукової концепції, і правові норми, придатні для сучасного законодавця [1, с.64]. Недарма історик права К.А. Неволін вказував, що в «законах часів, які пройшли ... ховаються закони теперішнього часу» [6, с.16]. Не випадково в правознавстві існує поняття «рецепція права». Так от, при порівнянні трьох податкових систем (Людовика XIV, Петра I, Сталіна) і встановленні їх вражаючої схожості, їх відмінність полягає в тому, що перші дві податкові системи з їх непомірним податковим тягарем не переходили кордон розумності. Сталінська ж податкова система перейшла межу, за якою починався податковий абсурд і голодомор, що забрав життя мільйонів російських і українських селян [1, с.64].

Також слід звернути увагу, що найчастіше вчені наполягають на ідентичності понять фінанси, фінансова система, фінансова діяльність [2, с.6-7]. Здається, що в цьому випадку, якщо протиріччя і існує, то лише формальне, оскільки такий підхід підкреслює багатоаспектність того поняття, яке визначається як фінанси. З приводу цього О.А.

Лукашевим було проведено дослідження найбільш узагальненої та принципової періодизації розвитку фінансів, яка пов'язана з категорією інтересу. Виходячи з цього, автор виділяє два глобальних етапи. Перший етап, коли фінанси задовольняли приватні інтереси, та етап, на якому зміст фінансів пов'язувався з реалізацією державного інтересу. На першому етапі завдяки фінансовим важелям реалізовувались та забезпечувались приватні інтереси, які обслуговували спочатку ще несистематичні акти обміну, розподілу продуктів. При цьому змінювались і форми фінансових еквівалентів, існувала велика кількість підстав для конфліктів між учасниками фінансових відносин, протиріч у реалізації приватних інтересів. На другому етапі в ці відносини як учасник втручається держава, яка організовує фінансові відносини і забезпечує певні форми та гарантії їх існування. Фінанси виникають на стадії розподілу та перерозподілу сукупного суспільного продукту, що обумовлює похідний, залежний зміст фінансів та фінансових ресурсів від поведінки учасників відносин на стадії виробництва, від того, що на цьому етапі створено і що необхідно розподіляти. Саме в цьому і полягає зміст фінансової діяльності [5, с.9].

Характеризуючи стан фінансової системи держави радянського періоду слід зазначити, що крах радянської економіки був у тому числі пов'язаний і з натуралізацією економічних відносин, зі зведенням ролі грошей до чисто розрахункового інструменту, із заборонаю частого підприємництва, з зведенням всіх фінансових відносин до державних. Ніякі Держплан і політбюро не могли замінити ініціативу мільйонів вільних суб'єктів ринкових відносин. Соціалістична держава не розвивається, а заборона ринку призвела до економічної і соціальної кризи, в тому числі і фінансової. Наслідки 70-річного панування антиринкового режиму дуже важкі. Хоча ринкові реформи тривають уже понад 25 років, але нормальний ринок поки ще не утворився. Завдання сучасної держави – удосконалювати та розвивати ринок, покращувати фінансове становище господарюючих суб'єктів, проводити ефективну кредитно-грошову і бюджетну політику і

на цій основі зміцнювати державні (публічні) фінанси. Державна фінансова система в умовах ринкового господарства володіє більшими потенційними можливостями з регулювання динаміки виробництва, зміни його структури в бажаному напрямку, за рішенням різноманітних соціальних проблем. Але подобний вплив повинен узгоджуватися з ринковими принципами функціонування економіки і не створювати протиріч між державними та ринковими підходами до регулювання економіки. Важливо також відзначити, що історичний досвід свідчить, що не слід ставити ринок і державу в положення підпорядкування одного від іншого. Мова йде саме про партнерство, про узгоджені дії в спільних інтересах. Держава зацікавлена у розвитку ринку, як економічної основи всього суспільства, як джерела коштів для формування державного грошового фонду, потрібного для покриття суспільних потреб, у тому числі і для існування самої держави та її апарату. Ринок зацікавлений у діяльності держави щодо створення правової бази економічного життя, яка забезпечує стабільність і порядок у ділових відносинах, щодо формування та своєчасному поширенню інформації про найважливіші економічні, політичні і соціальні питання, щодо створення фондів підтримки державою найбільш ризикованих, але важливих проектів і т. д. На сучасному етапі в питаннях впливу держави на розвиток економіки визначальну роль відіграють фінансово-правові механізми в системі державного управління. За допомогою їх використання держава прагне забезпечити комплекс умов для залучення інвестицій в економіку. Під фінансово-правовими механізмами розуміється врегульований нормами права комплекс управлінських відносин щодо застосування методів, інструментів, правил, що мають грошовий і пов'язаний з ними організаційний, обліковий та контрольний зміст. Всі ці елементи застосовуються в процесі впливу уповноваженими суб'єктами держави і муніципальних утворень щодо порядку формування та використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів, а також щодо діяльності господарюючих суб'єктів з метою забезпечення цілей державного

управління. До переліку фінансово-правових механізмів включені: бюджет як модель державного управління, податкові механізми, страхування і банківська діяльність, грошово-валютне законодавство, фінансовий контроль, інвестиції, цінні папери, а також такі нові елементи, як діяльність державних корпорацій, державно-приватне партнерство в фінансовій сфері та ін.. [9, с. 2].

На основі проведеного аналізу [7, с. 211-213] фінансової системи, як матеріальної системи, нами було встановлено, що до її складу входять дві сфери: базові (публічні фінанси та фінанси суб'єктів господарювання) та додаткові (міжнародні фінанси та фінансовий ринок). Що включення чи виключення інших складових із її складу пов'язано із запровадженням новітніх світових підходів до національної економічної системи, запровадження або адаптація національного законодавства до норм міжнародного права, а також зміна ролі держави на фінансовому ринку. Додаткові сфери виникають та функціонують у фінансових системах залежно від багатьох умов: вихід України на міжнародні ринки, розвитком економічних відносин, глобалізація України та ін.. Щодо базових сфер (публічні фінанси та фінанси суб'єктів господарювання), то, на наш погляд, вони є основоположними у фінансовій системі держави та взаємопов'язаними один з одним. Що стосується додаткових сфер (міжнародні фінанси, фінансовий ринок), то і теорія і практика (радянського періоду) показує, що фінансова система може існувати без них, але чи можна це називати відкритою фінансовою системою, що розвивається – навряд чи. Україна з проголошенням незалежності та визначенням ринкових відносин у державі потребувала виходу на зовнішні ринки, які дали можливість молодій державі, з урахуванням суспільних інтересів значною мірою упорядковувати відносини зовнішньоекономічного характеру, створити відповідний правовий режим, дотримання якого сприяє розвитку міжнародного співробітництва, підвищує його ефективність. Одна з найгостріших проблем, яку необхідно розв'язати Україні сьогодні, знаходження коштів для свого подальшого успішного соціально-економічного розвитку.

Висновки. Підсумовуючи все вище зазначене, можна дійти до наступних висновків: по – перше, фінансова система держави – це статика фінансової діяльності держави, до певної міри її «фотографія». По фінансовій системі можна зрозуміти як здійснювалася фінансова діяльність у той чи інший період часу, яка фінансова політика проводилася в той чи інший період часу; по-друге, що у фінансовій системі існує системність елементів, між якими існують зв'язки і взаємозалежність, інакше кажучи, один з правових інститутів володіє родовими рисами і обумовлює виникнення інших правових інститутів, у зв'язці з якими він знаходиться, утворюючи фінансову систему. У межах історичного періоду правові інститути, що утворюють фінансову систему (податковий, бюджетний і т.д.), розвиваються по-різному, не обов'язково синхронно, то відстаючи, то випереджаючи один одного, але в цілому злагоджено; по-третє, використовуючи метод порівняльного правознавства в дослідженні фінансової системи можна помітити порівнювані фінансово-правові явища, які являються схожими не зовнішньо, а по суті. Однакові причини не можуть породжувати однакових наслідків, схожі умови – не сприяти виникненню подібних явищ; по-четверте, в історії вітчизняної науки, якщо подивитися панорамно за останні три століття, можна виділити чотири генетичних ряду системи або чотири стани фінансової системи (поява фінансового законодавства), яка встановлена Петром I і збереглася аж до 1861 р.; фінансова система пореформеної Росії (1861-1917 рр.); фінансова система СРСР; пострадянський період функціонування фінансової системи; стан фінансової системи в сучасній українській державі, оскільки ряд змін у фінансовому законодавстві пов'язано з тими особливостями, які відбуваються на сучасному етапі розвитку України (це політичні, економічні, соціальні та інші умови); по-п'яте, необґрунтовано висока частка централізації фінансових ресурсів призводить до негативних наслідків, оскільки на рівні соціальної централізації важко здійснювати раціональний розподіл і забезпечувати їх ефективне використання. З іншого боку, зниження централізації при високій частці

АНОТАЦІЯ

У статті було проаналізовано етапи реформування вітчизняної фінансової системи держави. І визначено загальну картину всіх плюсів і мінусів у розвитку фінансової системи на кожному з її етапів розвитку.

SUMMARY

The article analyzes the stages of reforming the domestic financial system. And to determine the overall picture of the pros and cons in the development of the financial system in each of its stages of development.

державної власності спричиняє безгосподарність і різні перекоси в розподілі та використанні фінансових ресурсів, а у кінцевому підсумку – фінансовий розлад у державі.

Література

1. Бельский К.С. Специально-научные методы познания финансового права / К.С. Бельский // Право и государство.- № 2(74). – 2011. – С. 55-69.
2. Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права : монография / С.В. Запольский. – М. : РАП, Эксмо, 2008. – 160 с.
3. Кареев Н.И. Историка. Пг., 1916. – 281 с.
4. Ковальчук А.Т. Фінансове право України. Стан та перспективи розвитку. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 488 с.
5. Лукашев О.А. Система фінансового права: теоретичні проблеми розвитку і трансформації /О.А. Лукашев // Авторефе-

рат на здобуття ступеня д. ю. н. – Х., 2011. – 32 с.

6. Неволин К.А. Полное собрание сочинений. Т.6. СПб., 1859. – 643 с.

7. Нестеренко А.С. Фінансова система України : проблеми теорії : монографія / А.С. Нестеренко. – Одеса : Фенікс, 2014. – 576 с.

8. Свод законов Российской империи. Т.1. Ч.2. Ст. 221.

9. Селюков А.Д. Финансово-правовые механизмы государственного управления / А.Д. Селюков // Финансовое право. – №7. – 2010. – С. 2-5.

10. Советское финансовое право: Учебник / Под ред.. Е.А. Ровинского. – М.: Юрид. лит., 1978. – 331 с.

11. Финансовое право: учебник / отв. ред. С.В. Запольский. – М.: Юридическая фирма «Контракт»: Волтерс Клувер, 2011. – 792 с.

12. Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах / И.И. Янжул // СПб., 1899. – 508 с.