

**О. Лукашев**, кандидат юридичних наук,  
доцент, доцент кафедри фінансового  
права Національної юридичної академії  
України імені Ярослава Мудрого

## **Владно-майнова природа фінансово-правових відносин**

Поява категорії фінансів пов'язується з дослідженнями представників економічної науки. У найбільш вираженому та узгодженому вигляді це поняття зустрічається у працях А. Сміта<sup>1</sup>, К. Рау<sup>2</sup>, Г. Єллинека<sup>3</sup>. На території Російської імперії це поняття досліджувалось такими представниками фінансової науки, як І. Я. Горлов<sup>4</sup>, М. М. Сперанський<sup>5</sup>, М. І. Тургенєв<sup>6</sup>, М. Ф. Орлов<sup>7</sup>, І. І. Янжул<sup>8</sup>.

Метою цієї статті є доведення тези щодо детермінуючого значення владно-майнової природи фінансів і фінансово-правових відносин при побудові системи фінансового права.

Дуже помітний етап у розвитку наукового осмислення категорії фінансів пов'язаний із втручанням у цю діяльність представників фінансово-правової науки. Одним із перших та досить досконалих підходів є підхід С. І. Іловайського, який характеризував у сукупності поняття фінансів, фінансового господарства, публічних фінансів<sup>9</sup>. 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 планомірну організаційну діяльність примусових союзів, що і передбачає отримання та витра-

<sup>1</sup> Смит, А. Исследование о богатстве народов / А. Смит. – М., 1895.

<sup>2</sup> Рау, К. Основные начала финансовой науки / К. Рау ; пер. с нем. под ред. В. Л. Лебедева. – СПб., 1868.

<sup>3</sup> Еллинек, Г. Бюджетное право / Г. Еллинек. – Ростов, 1906.

<sup>4</sup> Горлов, И. Я. Теория финансов / И. Я. Горлов. – Казань, 1841.

<sup>5</sup> Сперанский, М. М. План финансов / М. М. Сперанский // Золотые страницы финансового права России. – М., 1998. – Т. 1.

<sup>6</sup> Тургенев, Н. И. Опыт теории налогов / Н. И. Тургенев. – СПб., 1818.

<sup>7</sup> Орлов, М. Ф. О государственном кредите / М. Ф. Орлов. – М., 1833.

<sup>8</sup> Янжул, И. И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах / И. И. Янжул // Золотые страницы финансового права России / под ред. А. Н. Козырина. – М., 2002. – Т. 3.

<sup>9</sup> Иловайский, С. И. Учебник финансового права / С. И. Иловайский ; под ред. Н. П. Яснопольского. – 5-е изд., доп. и перераб. Г. И. Тиктиным. – Одесса, 1912. – С. 3–5.

чання таким чином акумульованих коштів. Він одним із перших використав поняття публічних фінансів та розглядав фінанси і фінансову діяльність не лише в 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 ст.

Фінансові відносини характеризуються певним похідним характером. Складно уявити реалізацію фінансових інструментів до етапу безпосереднього виробництва. Фінансові відносини виникають з приводу розподілу тих об'єктів, які були створені на цьому попередньому етапі суспільного виробництва. Без того щоб утворити об'єкт, який необхідно розподілити (сукупний суспільний продукт, національний дохід тощо), не можна ставити питання про розподілення, обмін шляхом забезпечення їх фінансовими інструментами, використання фінансових відносин.

Принциповий поділ публічних фінансів та існування двох видів фондів (централізованих та децентралізованих) обумовлювався, на думку науковців, такими обставинами: особливою роллю держави в управлінні економікою, наявністю двох форм власності, що існували в СРСР, госпрозрахунковою організацією господарства. Централізовані фінанси відображають відносини, пов'язані з мобілізацією, розподілом і використанням централізованих грошових фондів, що надходять у розпорядження держави як владного суб'єкта<sup>1</sup>. Логічним нам бачиться зауваження С. Д. Ципкіна, який підкреслював, що незважаючи на однотипність цих фондів, єдину форму, не можна не враховувати і особливості, які обумовлюють їх внутрішню диференціацію. Розглядаючи поділ фінансів на централізовані й децентралізовані, він зазначає, що такий поділ буде занадто загальним, оскільки не показує специфіки прийомів, методів акумуляції й розподілу коштів<sup>2</sup>. Поряд із централізованою формою створення грошових фондів (формування, регулювання й використання яких здійснювалось безпосередньо державою), правового забезпечення мав набути і рух децентралізованих фондів (відомчих, фондів самострахування), які утворювались шляхом відрахування певної частки коштів від прибутку цих організацій. У той

<sup>1</sup> Советское финансовое право : учеб. пособие / под ред. Л. К. Вороновой, И. В. Мартынова. – Киев, 1983. – С. 4, 10–12.

<sup>2</sup> Цыпкин, С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности государства / С. Д. Цыпкин. – М., 1983. – С. 15.

же час їх створення, регулювання і використання здійснювалось безпосередньо цими організаціями.

З моменту утворення незалежної Української держави, здавалося б, ідея централізації мала стати менш актуальною. Авторитарне державне управління радянської доби логічно вимагало такої централізації. Орієнтація ж на перехід до ринкових стимулів розвитку на перший погляд мала б підірвати необхідність акумуляції коштів на рівні держави в таких обсягах. Може на етапі, коли розбудова правової соціальної держави України завершиться, це і буде логічним. Втім, побудова держави вимагає значних фінансових ресурсів, які не можна використовувати інакше ніж у вигляді централізованих публічних фондів, тому нам здається, що проблема централізації таких коштів у сучасних умовах є не менш важливою.

Актуальними залишились і дослідження в цьому напрямі. Так, провідні фахівці в галузі фінансового права Російської Федерації О. М. Горбунова та Н. І. Хімічева підкреслюють, що при характеристиці фінансів підприємств, установ, галузей господарства в сучасних умовах є характерним різноманіття форм власності, на основі яких функціонують такі фінанси<sup>1</sup>. Але різноманіття форм власності не зменшило, а лише підсилило значення централізованих та децентралізованих публічних фондів, обумовило інтенсивний поштовх у розвитку фінансового права. «Оскільки публічне право регулює діяльність державних органів, то природно, що одна з галузей зазначеного права складається з норм, які регулюють державні фінанси, доходи й витрати державних органів і контроль над використанням усіх цих коштів»<sup>2</sup>. Це положення П. М. Годме залишається актуальним і на сьогодні. Втім єдність впливу публічного права на це коло суспільних відносин передбачає як комплексність у реалізації всіх правових норм, які стосуються цих відносин прямо або опосередковано, так і чітке виокремлення місця саме фінансового права.

Р. Й. Халфіна, характеризуючи предмет і систему фінансового права, вказує на організаційний характер фінансових відносин<sup>3</sup>. Такий

<sup>1</sup> Див.: Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – М., 2002. – С. 23; Горбунова, О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России / О. Н. Горбунова. – М., 2003.

<sup>2</sup> Годме, П. М. Финансовое право : учебник / П. М. Годме. – М., 1978. – С. 37, 38, 41.

<sup>3</sup> Див., напр.: Халфина, Р. О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права / Р. О. Халфина // Вопросы советского административного и финансового права. – М., 1952. – С. 197; Ермакова, Т. С. Финансовые правоотношения (теоретические проблемы) : учеб. пособие / Т. С. Ермакова. – Л., 1985. – С. 9.

акцент є доречним виключно в поєднанні з попереднім, коли організується рух специфічного майна — фондів коштів. Фінансові правовідносини, як підкреслював С. Д. Цыпкін, «...кінцевою метою мають рух коштів... і завжди виникають (в остаточному підсумку) з приводу коштів»<sup>1</sup>. У той же час важливо чітко визначитись — стосовно чийх коштів організуються ці відносини. Можна сперечатися щодо більшої точності при цьому в акценті на державні кошти, публічні кошти, але залежно від кута зору буде йтися про те саме. Разом з тим складно погодитись із деякими новелами в поглядах сучасних дослідників фінансово-правової науки.

Так, О. М. Ашмаріна, характеризуючи склад фінансової системи та відносин, які її виражають, включає до сфери фінансово-правового регулювання відносини, що виникають у зв'язку з формуванням, розподілом та використанням приватних грошових фондів. «...Ці відносини мають ще менш безпосередній та імперативний характер. Вони можуть і повинні заключатися в застосуванні державою тих чи інших важелів, що стимулюють утворення, розподіл і використання грошових фондів з урахуванням інтересів держави і в контролі за додержанням фінансової дисципліни всіма суб'єктами економічної діяльності.

При цьому хотілося б ще раз наголосити на необхідності віднесення цих відносин до фінансово-правових у зв'язку з економічними перетвореннями сучасного часу»<sup>2</sup>. Навряд чи з цим можна погодитись. За формальною ознакою — це лише гасло без якої-небудь відповідної аргументації. За змістом — треба чітко враховувати, що є підставою для віднесення тих чи інших коштів до сфери фінансово-правового регулювання. Узагальнюючи, можна акцентувати: йдеться про кошти власника, який є публічним утворенням (держава, територіальні громади); такі фонди використовуються для фінансового забезпечення виконання завдань і функцій таких утворень; обіг таких коштів регулюється імперативними методами і т. д. Безумовно, приватні фонди коштів і утворюються, і управляються зовсім за різними умовами та підставами.

Цей аспект характеристики фінансових правовідносин пов'язується зі специфічною роллю держави як владного організатора. С. В. Запольський пише: «Участь держави в ролі владного організатора суспільно-

<sup>1</sup> Цыпкин, С. Д. Финансово-правовые нормы и правоотношения / С. Д. Цыпкин // Советское финансовое право : учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. – М., 1982. – С. 48.

<sup>2</sup> Ашмарина, Е. М. Некоторые аспекты расширения предмета финансового права в Российской Федерации: проблемы и перспективы : монография / Е. М. Ашмарина. – М., 2004. – С. 30.

го виробництва дозволяє йому самостійно визначати долю суспільного продукту, яка має бути перерозподілена, та у зв'язку з цим формувати фінансові фонди ...Якщо мотивом, що спонукає до цього виду діяльності держави є об'єктивна економічна необхідність у здійсненні розподілення та перерозподілення, то практична реалізація цієї потреби суспільства досягається застосуванням владного веління держави, що виражено імперативно і вичерпно»<sup>1</sup>. Складно сперечатися із принциповою роллю держави в організації як взагалі суспільного виробництва, так і особи, яка організує обіг фінансів. Втім, напевно чи можна будувати визначення його ролі за рахунок реалізації лише власних інтересів, виключно самостійно. Держава організує ці відносини, але на базі врахування та узгодження всіх інтересів у суспільстві, дотримання об'єктивних пропорцій суспільного виробництва. Тому напевно чи є сенс протиставляти мотив, що спонукає державну діяльність (об'єктивну економічну необхідність) та реалізацію владного веління. Саме базуючись на об'єктивних економічних реаліях, держава і має змогу, підстави діяти імперативними засобами. По-перше, це стосується того, що йдеться про управління власником обігу своїх коштів (правда, в цьому випадку безпосередньо імперативні форми регулювання стосуються публічної частки суспільного продукту, тоді як стосовно частки, що перебуває в обігу юридичних та фізичних осіб, переважно застосовуються диспозитивні методи). По-друге, у широкому сенсі будь-яке управління завдяки використанню правових форм вже є державне втручання, засіб реалізації владного веління, бо за будь-яким правовим приписом стоїть можливість застосування примусу держави.

З приводу цього С. В. Запольський аргументовано зауважує, що «в основі будь-якого фінансового відношення міститься вольовий вплив держави на учасників суспільного виробництва з метою задоволення майнових інтересів держави завдяки, можливо, навіть певному обмеженню майнових інтересів перших»<sup>2</sup>. При цьому хотілося б зробити деякі зауваження. По-перше, у такому контексті точніше говорити про будь-яке відношення, що врегульоване фінансово-правовими нормами, фінансове правовідношення. Бо фінансові відносини як сфера правового впливу передбачають участь у цьому й інших правових норм, природа яких пов'язана з диспозитивними засобами впливу на пове-

<sup>1</sup> Запольский, С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права : монография / С. В. Запольский. – М., 2008. – С. 41.

<sup>2</sup> Там само. – С. 41–42.

дінку учасників. По-друге, складно погодитись із тим, що задоволення майнових інтересів держави в режимі фінансових відносин здійснюється шляхом обмеження майнових інтересів інших учасників суспільного виробництва. Майнові інтереси держави реалізуються в режимі виконання безумовних обов'язків інших учасників виробництва, і це зовсім не означає посягання на їхні інтереси. Навпаки, реалізація безумовних обов'язків (наприклад, сплата податків) і є шляхом забезпечення їх власних інтересів. На наш погляд, не треба пов'язувати в цьому випадку інтерес з отриманням чогось виключно з можливістю реалізовувати права, претендувати на якусь частку майна або послугу. Виконання обов'язку в цьому випадку дає можливість сформувати фонди, зібрати кошти, які зможуть забезпечити державні видатки, тобто фінансувати соціальні виплати і, власне, реалізувати інтереси інших учасників суспільного виробництва.

Суттєвою ознакою фінансових правовідносин є їх майновий характер при врахуванні того, що таким майном виступають гроші, а точніше — грошові фонди держави та територіальних громад. Це обумовлюється економічним змістом фінансових правовідносин, які виникають, змінюються і припиняються саме при формуванні, розподілі й використанні фондів коштів, необхідних для існування держави, забезпечення потреб суспільства та територіальних громад. Акцент на майновий характер фінансово-правових відносин не повинен виводити з поля зору і важливість організаційного сенсу цього різновиду правовідносин.

Принциповою проблемою при дослідженні проблем фінансів є поєднання двох аспектів: зв'язок їх з майновими відносинами та грошовий характер. У принципі, це взаємозалежні і такі, що обумовлюють один 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»<sup>1</sup>. У цілому з цим можна погодитись, але лише у разі 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 більше звужує погляд на майно та охоплює специфічний різновид грошових фондів, які акумулюють публічні грошові кошти.

<sup>1</sup> Заверуха, О. Б. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / О. Б. Заверуха. – Чернівці, 2001. – С. 19.

«Участь держави з власним майновим інтересом у цивільних правовідносинах дуже схожа з фінансовою діяльністю держави. Однак зовнішні ознаки не в змозі заслонити тієї обставини, що фінансова діяльність за своєю сутністю є перерозподільчою, тоді як вказані види цивільних правовідносин викликаються до життя процесом споживання вже розподіленого та перерозподіленого суспільного продукту»<sup>1</sup>. Дійсно, якщо й існує якась схожість у цьому випадку, то лише за формою, за зовнішніми ознаками засобів, які використовуються. З огляду на проведений аналіз слід дійти висновку, що одним із детермінуючих чинників побудови системи фінансового права є владно-майнова природа фінансових правовідносин. Владно-майнова характеристика предмета фінансового права зумовлює врахування економічного змісту відносин та імперативного методу їх регулювання.

<sup>1</sup> Запольский, С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права : монография / С. В. Запольский. – М., 2008. – С. 43.