

---

## II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 347.73:336.27

**Нестеренко А.С.,**  
д-р юрид. наук, професор кафедри  
адміністративного та фінансового права  
Національного університету  
«Одеська юридична академія»

### **ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВИ**

У статі проводиться дослідження методів та способів механізму функціонування фінансової системи держави до яких можна віднести бюджет як модель державного управління, податкові механізми, страхування і банківська діяльність, грошово-валютне законодавство, фінансовий контроль, інвестиції, цінні папери та інші.

*Ключові слова:* фінансова система, фінанси, фінансові інструменти, механізм функціонування фінансової системи, система управління, фінансова діяльність.

В статье проводится исследование методов и способов механизма функционирования финансовой системы государства к которым можно отнести бюджет как модель государственного управления, налоговые механизмы, страхование и банковская деятельность, денежно-валютное законодательство, финансовый контроль, инвестиции, ценные бумаги и другие.

*Ключевые слова:* финансовая система, финансы, финансовые инструменты, механизм функционирования финансовой системы, система управления, финансовая деятельность.

The article is to study the methods and techniques of the mechanism functioning financial system which include the state

budget as a model of conduct of the tax arrangements, insurance, banking, monetary and currency legislation, financial control, investments, securities and others.

*Keywords:* financial system, finance, financial tools, the mechanism of the financial system, control system.

**Постановка проблеми.** Фінансова система являє собою доволі складний механізм. Ефективність її функціонування залежить від двох визначальних чинників. По-перше, від налагодженості фінансових відносин у суспільстві. В основі цього лежить вибір правильної і доцільної для даної країни фінансової моделі, яка стимулює виробника і суспільство. Крім того, важливим фактором виступає дієвість фінансового механізму, а також чітке фінансове законодавство. По-друге, ефективне функціонування фінансової системи залежить від організації управління нею. Присутність держави в економіці означає два аспекти: держава через уповноважених суб'єктів виступає господарюючим суб'єктом, а також регламентує, контролює, ліцензує, використовує податкові механізми для впливу на соціально-економічні процеси, здійснює бюджетну та іншу підтримку національного бізнесу. Критерієм такої участі розглядається комплексний показник забезпеченості публічних інтересів шляхом реалізації державою загально-соціальних функцій, в тому числі за допомогою використання фінансових інструментів. У цьому випадку можна говорити про корисність ролі держави для цілей підтримки і розвитку життєдіяльності суспільства. Отже, для забезпечення механізму функціонування фінансової системи вищезазначені суб'єкти влади виконують управлінські функції, які перш за все, виражаються у різноманітних формах, методах та засобах здійснення фінансової діяльності. Держава в особі уповноважених органів влади здійснює управління за фінансами. Таким чином, актуальність теми дослідження виражається у визначенні методів та способів механізму функціонування фінансової системи держави – фінансових правовідносин щодо формування, розподілу та використання фондів грошових коштів, які складаються у фінансовій сфері держави.

**Аналіз дослідження даної проблеми.** Незважаючи на значну кількість існуючих досліджень щодо фінансової системи взагалі: Запольський С.В. [5], Ковальчук А.Т. [8], Латковська Т.А. [10], Опарін В.М. [11], Орлюк О.П. [12; 13] Соколова Є.Д. [16;17;18] досі не існує чіткого визначення методів, способів забезпечення механізму функціонування організації фінансової системи, а аналітична основа для його визначення тільки починає розвиватися. Таким чином, постає потреба у визначенні методів та способів забезпечення механізму функціонування фінансової системи України.

**Метою** даної статті є провести аналіз методів забезпечення механізму функціонування фінансової системи України, які використовуються щодо формування, розподілу та використання фондів грошових коштів.

**Виклад основного матеріалу.** У юридичній літературі нерідко використовуються такі поняття, як «державне управління фінансами», «управління в галузі фінансів і кредиту», «фінансове управління». Видається, що у всіх випадках використання названих понять мається на увазі державна фінансова діяльність, але з акцентом на її управлінську сторону. Причому дії як керуючого, так і керованого пов'язані з рухом грошових коштів у певному напрямку [23]. У юридичній літературі державне регулювання прийнято розглядати як діяльність держави в особі її органів, що виражається у встановленні та реалізації правових норм - тобто переважно діяльність нормотворчу, контрольно-наглядову, в тому числі застосування заходів примусу за порушення законодавства. У даному аспекті збільшення ступеня втручання у фінансову сферу традиційно виражається в розширенні повноважень відповідних органів виконавчої влади, наділення їх арсеналом оперативних заходів, посилення відповідальності за порушення на фінансовому ринку. Водночас вимога оперативності прийняття та ефективності термінових заходів по стабілізації фінансової системи виявило необхідність комплексної участі держави у підтримці економіки: ключовими заходами, здійснюваними в рамках державного регулювання, стають не стільки рішення по правовому впливу, скільки суто економічні заходи фінансового характеру, що приймаються

державними органами та уповноваженими суб'єктами. Зазначені види діяльності держави, безумовно, відносяться до публічної сфери, також мають правову форму і фрагментарно здійснювалися і раніше. Таким чином, можна відзначити, що фінансова криза знову актуалізувала дискусію про ступінь втручання держави в економічні процеси. У результаті аналізу цих процесів останнім часом склалися передумови для нового погляду на юридичний зміст процесу державного регулювання ринкових інститутів. Як заявив В.Д. Зорькін «час звеличення невтручання держави в економіку поховано кризою. Мова йде про те, щоб економічні функції держави зводилися не просто до адміністрування, а були відтворені в новому системному наповненні» [7]. Отже, фінансову діяльність держави потрібно розглядати з двох сторін: по-перше, як особливий вид економічної діяльності, по-друге, як різновид державного управління. У кінцевому рахунку ця двоїстість обумовлена подвійністю грошей, які, з одного боку, є продуктом економічних законів (закону вартості), з іншого боку, являють собою один з механізмів державної влади [20, с.14]. Фінансова діяльність держави являє собою «спеціальну галузь державного управління» [4, с.1098]. Т. Гоббс порівнює фінансову діяльність держави з її кровообігом [2, с.195]. Фінансова діяльність співвідноситься з фінансовою системою як процесуальна сторона правового явища - з матеріальною. Фінансова система держави - це статика фінансової діяльності держави, до певної міри її «фотографія». По фінансовій системі, що мала місце в епоху Олександра II, історики можуть зрозуміти, як здійснювалася фінансова діяльність Російської держави в другій половині 19 ст., яка фінансова політика проводилася в часи російського самодержавства [20, 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, який формується 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» [24, с.13]. Загалом історія розвитку держави відображає процес поступової еволюції певних форм і методів використання державою грошей в ролі фінансових інструментів управління справами суспільства.

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 ним організаційний, обліковий та контрольний зміст. Всі ці елементи застосовуються в процесі впливу уповноваженими суб'єктами держави і муніципальних утворень на порядок формування та використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів, а також на діяльність господарюючих суб'єктів з метою забезпечення цілей державного управління. Таким чином, мова йде про фінансовий механізм забезпечення функціонування фінансової діяльності. На думку С.П. Захарченко фінансовий механізм – це сукупність регламентованих нормами права фінансових методів, за допомогою яких реалізується розподільна функція фінансів і вирішуються завдання щодо формування та використання грошових фондів. У даному випадку мова йде про фінансовий механізм в цілому. Фінансовий механізм можна розділити на кілька складових частин, – за кількістю фінансових методів: бюджетний механізм, фіскальний, кредитний. Відповідно, конструкції цих механізмів визначають: бюджетне законодавство; податкове законодавство; законодавство, що регламентує кредитні відносини. І від того наскільки жорстко законодавство регламентує відносини на основі того чи іншого

методу, фінансові механізми можна умовно розділити на три типи: 1) директивні (жорсткі), 2) регульовані, 3) механізми змішаного типу. До директивного типу механізмів можна віднести податковий, бюджетний, а також механізм обов'язкового державного соціального страхування. У законодавстві, що визначає конструкцію цих механізмів, жорстко регламентований порядок відносин, що виникають у зв'язку з формуванням, перерозподілом і використанням централізованих фінансових ресурсів. Крім того, у згаданих механізмах жорстко встановлені кількісні параметри: ставки податків і зборів (обов'язкових платежів); численні фінансові нормативи, які повинні дотримуватися розпорядники бюджетних ресурсів усіх рівнів; розміри пенсій, розміри виплат з фондів соціального страхування. Про кредитний, страховий (за винятком обов'язкового страхування), інвестиційний та інших механізмах можна говорити, як про регульованих. Насамперед, тому що суб'єкти фінансової системи самі вирішують – вступати чи не вступати, з ким вступати у відносини на основі цих методів. До цього варто додати і те, що суб'єкти фінансової системи самостійно визначають кількість залучених або використовуваних ресурсів за допомогою того чи іншого методу. Якщо говорити про регульованих механізмах в цілому, то закони регламентують (більшою чи меншою мірою) тільки загальний порядок їх роботи, а кількісні параметри суб'єкти фінансової системи встановлюють самостійно [6]. 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. [15, с. 2]. Останнім часом у практиці фінансових відносин досить активно використовується метод бюджетного фінансування, метод субвенцій, трансферт фінансів. Але слід відмітити, що у сучасних умовах публічне право все більш органічно й тісно взаємодіє з приватним, що знаходить свій прояв і підтвердження у різних площинах правової матерії, і в першу чергу, у фінансовому праві. Перш за все, мова йде про застосування

методів диспозитивних при використанні фінансово-правового регулювання. Так, наприклад, можна до цих методів віднести метод рекомендацій, юридичні дозволяння, фінансово-правових заохочень, узгоджувальний та інші конформістські способи юридичного впливу [8, с.308-309].

Щодо ж методу фінансово-правового регулювання, то це – найбільш ємна, узагальнююча категорія, що виражає специфіку регламентації об’ємного блоку економічних відносин, тобто тих відносин, що формуються в рамках фінансової системи. Методи фінансово-правового регулювання – це важлива ланка фінансово-правового механізму. Саме такий підхід до проблеми співвідношення зазначених юридичних категорій дозволяє чітко встановити їх ієрархію, а отже, визначити юридичний «статус-кво». Характерною рисою фінансово-правового методу, безумовно, є його обумовленість макроекономічною і, зрозуміло, фінансовою політикою [8, с.306]. На думку С.П. Захарченко фінансова політика проявляється в законодавстві (визначає зміст законів); в свою чергу, закони визначають конструкцію фінансового механізму; отже, конструкція фінансового механізму визначається змістом фінансової політики [6]. В якості поняття, суміжного фінансово-правовим механізмом, є фінансова діяльність держави і муніципальних утворень, яка завжди врегульована нормами права і є різновидом цілеспрямованої діяльності публічно-правових утворень та їх уповноважених органів, посадових осіб по створенню, розподілу та використання фондів грошових коштів. Е.Д. Соколова пропонує розуміти під фінансовою діяльністю держави «особливий вид державної діяльності, що виражається в здійсненні органами держави всіх трьох гілок влади організаційних, юридичних та фактичних дій, спрямованих на створення, розподіл і використання фондів грошових коштів, як централізованих, так і децентралізованих, необхідних в умовах ринку для фінансового забезпечення життєдіяльності суспільства і держави» [18, с.14]. У теорії фінансового права фінансову діяльність держави прийнято вважати організаційною діяльністю владного суб’єкта (компетентних органів держави і муніципальних утворень) щодо формування, розподілу та використання централізованих і

децентралізованих грошових фондів, які забезпечують його безперерйне функціонування на тому чи іншому етапі історичного розвитку [21, с.31], процесом планомірного утворення, розподілу і використання державою та муніципальними утвореннями фінансових ресурсів через свої грошові фонди для виконання поставлених завдань [19, с.32], плановий процес мобілізації грошових коштів, створення фондів, витрачання грошових коштів для ефективного виконання державою своїх завдань і функцій [22, с.25]. Поль Марі Годме зазначає, що державні фінанси знаходяться в постійному русі, і розглядає «... ті важелі, які приводять їх в дію», вказуючи на важливу роль в «розпорядженні державними коштами» Міністерства економіки та фінансів [5, с.56-57]. Таким чином, фінансова діяльність – це насамперед діяльність, пов'язана з функціонуванням державних фінансів і яку здійснюють спеціально уповноважені органи. У процесі здійснення даними органами фінансової діяльності і виникають (змінюються і припиняються) фінансові відносини. Ефективне функціонування кожної з складових фінансової системи можливо за умови чіткого законодавчого врегулювання їх взаємодії. Разом з тим рух грошових коштів має бути скоординованим через управління фінансами. «Управління фінансами як комплексною системою надзвичайно складно, – відзначала проф. Д.А. Бекерська – воно вимагає від виконавця високого рівня кваліфікації. Без відповідних знань і умінь неможливо досягти такого рівня в управлінні фінансової діяльності, а через неї – соціально-економічного розвитку в країні» [1, с.184]. До цілей державного управління фінансової системи можна, зокрема, віднести: забезпечення стабільності фінансової системи; забезпечення адекватного зростання державних доходів; забезпечення ефективності використання державних фінансових коштів; мобілізація фінансової системи на вирішення тих, що стоять перед державою економічних і політичних завдань; організація грошового звернення в країні [14, с.69]. Фінансова діяльність являє собою управлінську діяльність координуючого характеру, в процесі здійснення якої встановлюється залежно від обставин доцільне співвідношення



видаткової частини з прибутковою частиною бюджетів різних рівнів шляхом бюджетного регулювання, а також ця діяльність розповсюджується на емісійну, податкову, валютну та інші сфери фінансової діяльності держави.

В умовах ринкової економіки основоположним елементом в системі управління фінансами стає фінансова політика, що виражає принципи відносин щодо захисту і реалізації фінансових (грошових) інтересів одних суб'єктів на протидію аналогічним інтересам інших [9, с.237, 247]. Так, А.Т. Ковальчук зазначає, що наявність безпосереднього зв'язку методу правового регулювання фінансових відносин з основними напрямками грошово-кредитної, валютної, бюджетної та інших напрямів фінансової політики також є відмінною рисою характеру та змісту методів фінансово-правового регулювання [8, с.34-35]. Цікавим є підхід С.П. Захарченко, який пропонує внести пропозицію щодо використання механізму на основі поєднання бюджетного та кредитного методів. В Україні це називається «фінансова підтримка через механізм здешевлення кредитів». Дана пропозиція науковця заслуговує особливої уваги, оскільки це може бути дійсно ефективним методом для використання його у сфері суб'єктів господарювання, при цьому буде реалізована функція гаранта держави і отримання прибутку кредитною установою. У даному випадку буде реалізований інтерес як держави, так і кредитної організації та господарюючого суб'єкта. При цьому методі ставка кредиту може бути встановлена як пільгова, так і нульова [6]. Щодо інших методів забезпечення фінансового механізму, то автор визначає їх як фінансові інструменти та визначає їх як елементи фінансового механізму, за допомогою яких здійснюється переміщення вартості (у грошовому вираженні) між суб'єктами фінансової системи, на основі того чи іншого фінансового методу [6].

Важливим моментом в реалізації механізмів є те, що потрібно вибудувати все таким чином, щоб механізми не заважали один одному, а навпаки – взаємно доповнювали і сприяли б досягненню поставленої мети.

**Висновки.** Підсумовуючи зазначене, необхідно відзначити, що по-перше, різні вчені використовують різні

критерії до визначення фінансово-правового методу регулювання. Одні вчені за основу беруть стадії фінансової діяльності держави, на яких вони використовуються; інші вчені за критерій обирають рух мінової вартості та методи, які властиві управлінській діяльності. Таким чином, можна побачити різні підходи до визначення методів, які застосовуються у сфері фінансової діяльності держави. А також важливим є те, що незалежно від обраного критерію та розподілу методів фінансово-правового регулювання на основні та додаткові, в фінансовій сфері важливо вживати комплекс методів, які будуть диктуватись часом та умовами сьогодення; по-друге, фінансова криза знову актуалізувала дискусію про ступінь втручання держави в економічні процеси. У результаті аналізу цих процесів останнім часом склалися передумови для нового погляду на юридичний зміст процесу державного регулювання ринкових інститутів. Так сьогодні з'являються нові групи суспільних відносин (наприклад, у сфері фінансових ринків) за участі держави, в яких вона виступає як «глобальний» регулюючий суб'єкт на основі економічних методів впливу на ринок, але з публічним інтересом; по-третє, за останні десятиліття в Україні занадто часто проводяться реформи у сфері оподаткування, митної, валютної, бюджетної політики. При цьому Україна не використовує позитивний досвід інших розвинутих держав щодо застосування реформ, а саме: опробування запланованих реформ на окремій території (місце, регіон), для того щоб упевнитися в ефективності проведення даних змін. Таким чином, необхідно відзначити, що питання застосування новацій в економічній (а саме: в податковій, митній, валютній, бюджетній) сфері вимагає проведення комплексу заходів: *планування, опробування на певній території держави, поетапне впровадження, цільовий контроль за виконанням*. Тільки в такій послідовності дій і заходів можливе уникнути колосальних фінансових витрат на проведення нових реформ. Адже створення одного нового державного органу тягне мільйонні витрати держави. Крім того, в період організації діяльності такого нового органу існують проблеми в реалізації функцій даного органу, оскільки, як правило, методичні рекомендації по виконанню функцій

формується після початку роботи цього органу, що ускладнює весь робочий процес.

### Література:

1. Бекерська Д.А. Методи залучення фінансових ресурсів до економіки України / Д.А. Бекерська // Наукові праці ОНЮОА. – Т.1. – 2002. – С. 182-186.
2. Гоббс Т. Сочинения: в 2 т. – Т.2. – М., 1991. – 731 с.
3. Годме П.М. Финансовое право / П.М. Годме. – М., 1078. – 428 с.
4. Загряцков М.Д. Финансовое управление / М.Д. Загряцков // Финансовая энциклопедия. – М.; Л., 1927. – С. 1098.
5. Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография / С.В. Запольский. – М.: РАП, Эксмо, 2008. – 160 с.
6. Захарченко С.П. Финанси: підручник. (Розділ фінансовий механізм) / С.П. Захарченко // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.zsp.in.ua](http://www.zsp.in.ua)
7. Зорькин В.Д. Конституционные основы правового государства в России. Проблемы реализации / В.Д. Зорькин // Российская газета. 10.04.2009. – № 4887.
8. Ковальчук А.Т. Фінансове право України. Стан та перспективи розвитку / А.Т. Ковальчук. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 488 с.
9. Кузнецова Е.И. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям экономики и менеджмента. / Е.И. Кузнецова. – М., ЮНИТИ – ДАНА, 2012. – 687 с.
10. Латковська Т.А. Поняття та структура сучасної фінансової системи України / Т.А. Латковська. – [Електронний ресурс]: Режим доступу [//www.bookz.com.ua](http://www.bookz.com.ua)
11. Опарін В. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : монографія / В. Опарін. – Вид. 2-ге, перероб. та доп. – К.: КНЕУ, 2006. – 240 с.
12. Орлюк О.П. Фінансова система України : Проблеми термінології та змісту / О.П. Орлюк // Фінансове право. – 2007. – № 1. – С. 12-15.
13. Орлюк О.П. Фінансове право: навч. посіб. / О.П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
14. Пешенцев Д.А. Реформирование финансовой системы России в XIX веке / Д.А. Пешенцев // Современное право. – 2005. – № 4. – С. 67-72.

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

16. Соколова Э.Д. Финансовая система России и право: дискуссионные вопросы / Э.Д. Соколова // Налоги. – 2007. – № 2 // СПС Консультант Плюс.

17. Соколова Э.Д. Правовые основы финансовой системы России / Э.Д. Соколова. – М., 2006. – 160 с.

18. Соколова Э.Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э.Д. Соколова // автореферат дисс.... д.ю.н. – М., 2008. – 46 с.

19. Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М.В. Карасева. – М., 2007. – 324 с.

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

21. Финансовое право: учебник / отв. ред. Е.М. Ашмарина, С.О. Шохин. – М., 2009. – 750 с.

22. Финансовое право: учебник / под ред. С.В. Запольского. – М., 2006. – 640 с.

23. Худяков А.И. К соотношению понятий «финансовая деятельность» и «управление финансами» / А.И. Худяков // Правоведение. 1985. – №1. – С. 63-66.

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

УДК 347.73

**Вакарюк Л.В.**

канд. юрид. наук, доцент,  
доцент кафедры публічного права  
Чернівецького національного  
університету ім. Ю. Федьковича

## **ПРИРОДНО-ПОЗИТИВНЕ ТРАКТУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО НАЧАЛА У ФІНАНСОВОМУ ПРАВІ**

Стаття присвячена дослідженню феномена публічного начала фінансового права з позицій природно-позитивного праворозуміння. Зокрема аналізується розробка критерію