

## КОНСТРУКЦІЯ «ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ»: СПІВВІДНОШЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ІНТЕРЕСУ ПРИ ЇЇ ЗДІЙСНЕННІ

*Розглядається найважливіша категорія фінансового права – фінансова діяльність. Розкривається її сутність та значення, а також співвідношення публічного та приватного інтересу при її здійсненні.*

**Ключові слова:** фінансова діяльність, публічні фінанси, приватні фінанси.

*Рассматривается важнейшая категория финансового права – финансовая деятельность. Раскрывается ее сущность и значение, а также соотношение публичного и частного интереса при ее осуществлении.*

**Ключевые слова:** финансовая деятельность, публичные финансы, частные финансы.

*The work focuses on one of the pivotal categories of the financial law – financial activity. It studies its essence and meaning as well as the correlation between public and private interest during in the course of its realization.*

**Key words:** financial activity, public finance, private finance.

Дослідження сутності фінансової діяльності, виявлення її значення для розвитку країни, аналіз правових норм, що регулюють даний вид діяльності суб'єктів фінансового права, не тільки має значення для розвитку науки фінансового права, але і набуває практичну спрямованість, оскільки отримана інформація може бути використана при вдосконаленні нормативно-правових актів, що регулюють розглянуту сферу суспільного життя<sup>1</sup>.

Прийнято вважати, що фінансова діяльність держави носить публічний характер, незалежно від того, хто із суб'єктів виступає учасником конкретного правовідношення, оскільки в основі її – інтереси держави, і тому для правового регулювання характерний специфічний юридичний правопорядок, відповідно до якого особи, що володіють владою, мають право односторонньо і безпосередньо визначати поведінку інших (підвладних) суб'єктів. Разом з тим сама дефініція «фінансова діяльність держави» далеко не безперечна. Предмет дискусій останнього часу – співвідношення публічного та приватного інтересу у фінансовій діяльності, співвідношення публічних і приватних фінансів.

В ході фінансової діяльності проводиться планомірне цілеспрямоване формування, розподіл, використання державних та місцевих централізованих і децентралізованих фондів коштів. Фінансова діяльність проявляється у виконанні органами державної влади та місцевого самоврядування відповідних функцій. Не-

---

© ОНИЩИК Юрій Віталійович – кандидат юридичних наук, доцент Національного університету Державної податкової служби України

обхідно відмітити, що у чинному законодавстві України відсутнє легальне визначення правової категорії фінансова діяльність держави та органів місцевого самоврядування. Зміст конструкції «фінансова діяльність держави та органів місцевого самоврядування» розкривається у науці фінансового права.

Так, Л.К. Воронова визначає, що фінансова діяльність держави – це заснований на нормах права планомірний процес управління публічними централізованими і децентралізованими фондами коштів, необхідними для здійснення завдань і функцій, що поставлені Конституцією України перед державою, органами місцевого самоврядування та іншими публічними утвореннями, дозволеними державою<sup>2</sup>. С.І. Лучковська під фінансовою діяльністю держави та органів місцевого самоврядування розуміє врегульований нормами права процес формування, розподілу й використання централізованих і децентралізованих фондів коштів держави й місцевого самоврядування для забезпечення їх завдань і функцій та задоволення публічного інтересу<sup>3</sup>. Е.Д. Соколова визначає фінансову діяльність держави як особливий вид управлінської діяльності, дій органів держави, направлених на формування, розподілу та використання фондів грошових коштів (як централізованих, так і децентралізованих), необхідних для забезпечення фінансовими ресурсами органів держави, безпеки і обороноздатності країни, соціально-економічного розвитку та задоволення інших споживачів суспільства<sup>4</sup>. Таким чином, виникнення та існування фінансової діяльності держави обумовлено об'єктивними потребами суспільства, в якому діють товарно-грошові відносини. Органи місцевого самоврядування також здійснюють фінансову діяльність по формуванню, розподілу та використанню фондів грошових коштів, необхідних для фінансового забезпечення при вирішенні питань місцевого значення<sup>5</sup>.

У Конституції України (ч. 2 ст. 92) є імперативна норма, що стосується організації фінансової діяльності держави. Зокрема, виключно законами України встановлюються: Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи. Такий підхід свідчить про розуміння державою визначальної ролі фінансів для виконання її завдань і функцій, які залежать від конституційного ладу та державної політики, здійснюваної уповноваженими органами державної влади.

Фінансова діяльність держави та органів місцевого самоврядування здійснюється різноманітними уповноваженими органами, які, відповідно, беруть участь у формуванні, розподілі й використанні централізованих і децентралізованих фондів коштів. Фінансова діяльність держави здійснюється органами держави усіх трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої та судової – у межах своєї компетенції. Фінансова діяльність органів місцевого самоврядування здійснюється місцевими органами влади у межах їх компетенції, і спрямована на вирішення завдань місцевого значення, які визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Вона являє собою здійснення функцій щодо планомірного утворення, розподілу й використанню місцевих грошових фондів з метою реалізації соціально-економічних завдань місцевого значення і забезпечення фінансовими ресурсами діяльності органів місцевого самоврядування.

Забезпечуючи рух грошових коштів в інтересах всього суспільства, фінансова діяльність держави носить публічний характер, тобто незалежно від того, хто є

учасником конкретних фінансових правовідносин, за своєю суттю, формі і методах правового регулювання фінансова діяльність завжди публічна. Вона в тих чи інших формах здійснюється всіма органами держави<sup>6</sup>. Публічне, будучи нерозривно пов'язаним з існуванням власне держави, проявляється не інакше ніж у формах, визначених державою. Регулюючи і направляючи потоки грошових коштів для утворення грошових фондів, які потім використовуються на потреби суспільства, держава таким чином стимулює або, навпаки, скорочує діяльність за певним напрямком<sup>7</sup>. Інакше кажучи, держава та органи місцевого самоврядування, здійснюючи фінансову діяльність, визначають «правила гри» у сфері фінансів<sup>8</sup>.

Важливою передумовою функціонування фінансової системи є здійснення фінансової діяльності державою і органами місцевого самоврядування, як правило, в правовій формі, закріпленій нормами фінансового права. Однак, на наш погляд, як і на думку інших вчених, в фінансову систему поряд з державними та місцевими фінансами входять приватні фінанси, порядок функціонування яких відрізняється від функціонування публічних (державних і місцевих фінансів), тому і правовий режим їх повинен суттєво відрізнитися.

Останнім часом намітилась тенденція, коли суспільні відносини, пов'язані з приватними фінансами, не визнаються в якості предмета фінансового права<sup>9</sup>. Є й інші концепції, згідно з якими такі відносини можуть допускатися<sup>10</sup>. Звідси й суперечки з приводу складу фінансової системи. Слід зауважити, що приватні фінанси – це фонди грошових коштів, що створюються приватними суб'єктами (юридичними і фізичними особами) і витрачаються на їх розсуд.

П.М. Годме чітко проводить межу між державними і приватними фінансами: 1) держава забезпечує свої потреби в примусовому порядку. Наприклад, в Державному бюджеті України податкові надходження від громадян складають понад 25 % усіх доходів. А стосовно до держави примусового виконання ніхто не застосовує; 2) державні фінанси пов'язані із грошовою системою, якою так чи інакше керує держава, але ця система ніяк не залежить від волі приватних власників, які розпоряджаються своїми фінансами; 3) приватні фінанси зорієнтовані на одержання особистих прибутків. Державні фінанси, навпаки, витрачаються на здійснення публічного інтересу; 4) розміри державних фінансів набагато більші, ніж розміри приватних, якими розпоряджаються окремі особи<sup>11</sup>.

П.М. Годме зазначає, що таких відмінностей досить, щоб розглядати фінансове право як самостійну науку, яка, не дивлячись на свій зв'язок із приватними фінансами, чітко відмежовується від останніх<sup>12</sup>.

Необхідно також відзначити, що публічні фінанси включають державні та місцеві фінанси. Фінансова діяльність держави та органів місцевого самоврядування нерозривно пов'язана з фінансами. Однак, фінанси не охоплюють всієї сфери грошових відносин, а їх змістом є тільки ті із них, за допомогою яких утворюються грошові фонди<sup>13</sup>: централізовані та децентралізовані. Такий поділ фінансів обумовлений особливою роллю держави в керівництві різними процесами у цивільзованому суспільстві, наявністю різних форм власності<sup>14</sup>. Саме фінанси у такому розумінні відображають в абстрактній формі всі процеси, які відбуваються в державі, не тільки в галузі економіки та соціальної сфері, але і в галузі політики, етики, демографії, екології<sup>15</sup>.

Досліджуючи проблему в цілому, варто все-таки звернути увагу на те, що усвідомити істину можна після того, як буде не тільки знайдений компроміс у

співвідношенні публічних і приватних фінансів, але і відділена та частина «так званих приватних фінансів», що не регулюється нормами фінансового права, оскільки вплив держави на приватні фінанси здійснюється поза межами фінансової діяльності.

Формуючи власні грошові кошти (їх фонди), а також розпоряджаючись на власний розсуд, тобто використовуючи на свої потреби, приватний суб'єкт здійснює фінансову діяльність, схожу за напрямками фінансової діяльності держави і органів місцевого самоврядування, але яка в корені відрізняється по суті. Істотна відмінність – та ж ознака публічності, вірніше, її відсутність. Розмірковуючи таким чином, можна сказати, що приватні фінанси не є складовою частиною фінансової системи України. Вони не регулюються нормами фінансового права.

Звідси випливає, що поряд з фінансовою діяльністю держави та органів місцевого самоврядування існує таке поняття, як «фінансова діяльність приватного суб'єкта». Разом з тим, якщо у відношенні юридичної особи цей висновок не викликає сумнівів, то сприйняття фінансової діяльності фізичної особи в тому сенсі, який ми маємо на увазі, складно. Однак все-таки доводиться визнати, що громадянин (особливо це стосується підприємців) може створювати, розподіляти і витрачати грошові кошти.

Як тільки приватні фінанси «знаходять» владу держави, вони «перетворюються» в публічні фінанси, а тому, потрапляють в галузь фінансово-правового регулювання.

У зв'язку з цим можна частково підтримати думку Д.А. Лисицина, який стверджує, що фінансова діяльність держави – це загально-юридична категорія<sup>16</sup>. Беручи до уваги її напрямки: формування, розподіл і використання, можна сказати, що вона здійснюється не тільки публічними утвореннями, але і приватними суб'єктами. Іншими словами, дефініція «фінансова діяльність» (зауважимо, не фінансова діяльність держави) як загально-юридична категорія складається із: 1) фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування; 2) фінансової діяльності приватних суб'єктів. Перша галузь – предмет регулювання фінансового права. Друга – галузей приватноправового регулювання. Тому не можна підтримати точку зору цього ж вченого, суть якої полягає в тому, що інститут «Правове регулювання фінансової діяльності держави» – це комплексний інститут. На нашу думку, ознаку «комплексності» можна застосовувати тільки щодо інституту «Правове регулювання фінансової діяльності держави», так як дефініції «фінансова діяльність» і «фінансова діяльність держави» (тобто публічна фінансова діяльність) співвідносяться як загальне до приватного. Поняття «фінансова діяльність» більш широке, ніж «публічна фінансова діяльність», так як включає дві складові: «фінансову діяльність публічних суб'єктів» та «фінансову діяльність приватних суб'єктів».

З цього приводу С.В. Запольський відзначає, що держава здійснює фінансову діяльність і як суб'єкт публічної влади, і як носій приватного майнового інтересу. Виникаючий при цьому дуалізм прийомів і методів не повинен приховувати від нас того непорушного факту, що публічна влада реалізується через фінансову діяльність держави; приватні ж інтереси держави набувають іншу організаційно-правову форму. Вчений звертає увагу на те, що здійснення державою приватно-правових інтересів допустимо називати також фінансовою діяльністю, однак ця діяльність не буде відповідати ознаці публічності і їй відповідним правовим прийомом та методом<sup>17</sup>. Звідси зрозуміло, що фінансова діяльність як особливий

управлінський механізм покликана легалізувати приватні майнові потоки в публічне русло. Вона забезпечує взаємодію приватного і публічного секторів економіки, національного і міжнародних ринків капіталу, сприяє забезпеченню і підтримки економічної безпеки держави. Також слід зазначити, що при розмежуванні фінансів на публічні і приватні необхідно виходити із цілей задоволення різних за своїм змістом і масштабом громадських потреб, а також із залежності їх територіальних меж<sup>18</sup>.

Публічність відносин у галузі фінансової діяльності накладає відбиток на правовий статус суб'єктів фінансового права, який проявляється у розбіжностях правового статусу осіб, ієрархічності положення та різному обсязі повноважень. При її здійсненні завжди хоча б однією із сторін у фінансовому правовідношенні є держава в особі своїх органів, що є специфічною особливістю цього виду діяльності. Держава надає об'єктивним за змістом публічним фінансовим відносинам адекватні правові форми шляхом прийняття нормативно-правових актів і забезпечує дієвість своїх приписів для суб'єктів.

У процесі фінансової діяльності концептуальне значення має поділ фінансів на публічні та приватні. У практичному житті, особливо на нинішньому етапі розвитку суспільства, вони в багатьох випадках стають «перемішаними». Звідси дефініція «фінансова діяльність держави» – це складовий елемент загально-юридичної категорії «фінансова діяльність», а інститут «правове регулювання фінансової діяльності» – комплексний інститут, так як він складається з норм, що регулюють: 1) фінансову діяльність держави і органів місцевого самоврядування; 2) фінансову діяльність приватних суб'єктів. Отже, поняття «фінансова діяльність» більш широке, ніж «публічна фінансова діяльність».

**1. Соколова Э.Д.** Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Под ред. Е.Ю. Грачевой. – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 3. **2. Воронова Л.К.** Финансовое право Украины: Підручник. – К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – С. 21. **3. Лучковська С.І.** Финансовое право: авч. посібник [для студ. економ. спец. вищих навч. закладів]. – К.: КНТ, 2010. – С. 16. **4. Соколова Э.Д.** Правовые основы финансовой системы России / отв. ред. Е.Ю. Грачева. – М.: ИД «Юриспруденция», 2006. – С. 27. **5.** Там само. – С. 28. **6.** Финансовое право России: учебник / Ю.А. Крохина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – С. 34. **7.** Финансовое право: Учебник / Под ред. О.Н. Горбуновой. – М.: Юрист, 1996. – С. 11. **8. Соколова Э.Д.** Правовые основы финансовой системы России. – С. 29. **9. Худяков А.И.** Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. Алматы: ТОО «Баспа», 2001. – С. 8. **10. Финансовое право: Учебник / О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др.; Отв. ред. Ю.Е. Грачева, Г.П. Толстопятенко.** – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – С. 10. **11. Воронова Л.К.** Цит. праця. – С. 15. **12.** Там само. – С. 15. **13. Дмитрик О.А.** Централизованные и децентрализованные фонды как объекты финансовых правоотношений // Финансовое право. – 2004. – № 6. – С. 45. **14.** Советское финансовое право: Учебное пособие / Авт. кол.: Л.К. Воронова, И.В. Мартыянов. К.: Вища школа, 1983. – С. 4. **15. Финансовое право: Учебник / Под ред. О.Н. Горбуновой.** – С. 15. **16. Лисицын Д.А.** Финансовая деятельность государства: содержание, методы осуществления: Автореф. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2004. – С. 10. **17. Запольский С.В.** Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография. – М.: РАП, Эксмо, 2008. – С. 22. **18. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева.** 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2002. – С. 23.