

УДК 347.73

Дамірчєв М. І., к.ю.н., асистент кафедри
фінансового права Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого

Правова природа фінансової діяльності

У статті автор досліджує взаємозв'язок таких системоутворюючих категорій фінансового права, як «фінансова діяльність» та «публічні кошти». Також звертається увага на об'єкт (родовий та видовий), коло суб'єктів, стадії та методи фінансової діяльності.

Ключові слова: публічні фонди коштів; правова природа фінансової діяльності; об'єкт фінансової діяльності; методи фінансової діяльності.

В статье автор исследует взаимосвязь таких системообразующих категорий финансового права, как «финансовая деятельность» и «публичные средства». Также обращается внимание на объект (родовой и видовой), круг субъектов, стадии и методы финансовой деятельности.

Ключевые слова: публичные фонды средств; правовая природа финансовой деятельности; объект финансовой деятельности; методы финансовой деятельности.

The article explores the relationship of such systems creating categories of financial law as “financial activities” and “public funds”. Attention is drawn to the object (generic and specific), the range of subjects, stages and methods of financial activities.

Keywords: public funds of funds; legal nature of financial activities; object financial activities; methods of financing activities.

Актуальність теми. Недивлячись на те, що категорія «фінансова діяльність держави» є важливою не лише для фінансового права, наразі чинне українське законодавство не містить визначення цієї категорії, до того ж відсутній єдиний законодавчий акт, яким було б урегульовано питання щодо здійснення такої діяльності. Йдеться про те, що немає цілісного акту, який би, наприклад, містив права та обов'язки тих органів, які входять до системи органів, які здійснюють фінансову діяльність (такі положення містяться у різних нормативно-правових актах і дуже часто просто дублюються).

Аналіз досліджень. Дослідженню питань, що пов'язані із визначенням особливостей фінансової діяльності присвячені роботи таких вчених, як Д.О. Білінський, М.В. Карасьова, П.С. Пацурківський та інші.

Мета дослідження. Завданням цієї статті є розгляд правової природи фінансової діяльності, а також аналіз особливостей такої діяльності.

Виклад основного матеріалу. Намагаючись визначити найпринциповіші конструкції для фінансово-правового регулювання, ми безпосередньо торкнемось лише двох, від яких і будується все фінансово-правове регулювання, формується цілісна система фінансового права та забезпечуються шляхи узгодження складових фінансового законодавства. Такими категоріями є «фінансова діяльність» та «публічні кошти». За великим чином йдеться про нерозривну конструкцію, яка поєднує взаємообумовлені поняття, які не можуть існувати одне без одного. З одного боку, фінансова діяльність стосується руху, постадійного обігу публічних коштів. З іншого боку, публічні кошти виступають не в статичному положенні, а свою життєдіяльність можуть забезпечити лише рухаючись, лише у певній динаміці. Таким чином, не може бути закінченого уявлення одного без іншого.

Зрозуміло, що фінансова діяльність, визначаючи напрямок а фактично і зміст фінансово-правового регулювання, обумовлює і формування певного системного підходу. Вихідним аспектом всіх складових характеристик фінансової діяльності є її стадійність. Йдеться про послідовну зміну стадій формування, розподілу та використання публічних коштів, що проявляється в кожному елементі системної характеристики фінансової діяльності. Ми вважаємо, що системний підхід в характеристиці фінансової діяльності має охоплювати з'ясування трьох складових: об'єкту, суб'єктів та методів. Саме на цьому ми і спробуємо зупинитися, хоча б в постановочному плані.

1. Об'єкт фінансової діяльності. Саме через об'єкт фінансової діяльності і прослідковується безпосередній зв'язок між вищезгаданими категоріями «публічних коштів» та «фінансової діяльності». Об'єктом фінансової діяльності якраз і є публічні грошові кошти. При цьому хотілося б знов наголосити на нестатичному, а динамічному аспекті характеристики цього об'єкту. Ні держава, ні територіальні громади не зацікавлені лише у накопиченні фондів. Об'єктом фінансової діяльності є саме динамічний рух публічних коштів, своєчасна, послідовна зміна кожної стадії обігу публічних коштів.

Виділяючи в якості об'єкта фінансової діяльності публічні кошти, перш за все йдеться про формування та обіг їх в якості централізованих фондів — бюджетів, на прикладі яких якраз найзручніше побачити значення та мету узгодження стадій формування, розподілу та використання коштів. По-перше, через узгодження цих стадій наочно можна бачити мету попередньої стадії: формування — для чіткого та раціонального розподілення; розподілення — для своєчасного використання згідно з цільовим призначенням; використання — для забезпечення завдань та функцій держави та територіальних громад і можливості формування таких фондів в новому циклі. Таким чином, об'єктом фінансової діяльності є не безпосередньо кошти, зосереджені у відповідних фондах, а безпосередній постадійний рух цих коштів.

Стосовно цього доцільно поряд із родовим об'єктом фінансової діяльності — публічні кошти виділити і видові об'єкти, які будуть характеризувати специфічність видового прояву публічних коштів залежно від стадії публічної діяльності. Так, на стадії формування — об'єктом будуть надходження до централізованих та децентралізованих публічних фондів; на стадії розподілення — деталізація частин сформованих публічних фондів за відповідними розпорядниками, що мають або їх витратити за цільовим призначенням або розподілити далі; на стадії витрачання — кошти, які мають забезпечити певні видаткові операції для фінансування завдань та функцій держави та територіальних громад.

2. Суб'єкти фінансової діяльності. Сукупність учасників фінансової діяльності незначно, але все ж таки відрізняється від системи суб'єктів фінансових правовідносин. Якщо серед останніх ми повинні виокремити всіх осіб, які тим чи іншим чином характеризуються фінансовою правосуб'єктністю і безпосередньо приймають участь в правовідносинах щодо руху публічних коштів, то суб'єкти фінансової діяльності включають і коло учасників які безпосередньо не представлені в фінансових правовідносинах, а свої інтереси реалізують через наділення або делегування повноважень відповідним представникам (перш за все, державним органам).

Характеризуючи фінансову діяльність через активну поведінку владних суб'єктів, на перший погляд може скластися уява, що фінансова діяльність і зводиться до реалізації управлінських функцій органів, які уповноважені державою та територіальними громадами щодо організації та контролю за обігом публічних коштів. Дійсно, фінансова

діяльність дуже часто визначається як діяльність державних органів у відповідній сфері (бюджетній, податковій і т.д.) публічних фінансових відносин. Навряд чи з цим можна беззаперечно погодитись. Звісно, складно переоцінити значення поведінки суб'єкта, який є власником коштів, що регулюються фінансово-правовою галуззю. Саме власник (державна та територіальні громади) визначає відповідні правила поведінки в цій сфері.

В той же час, було б незрозумілим (а на жаль, такий підхід присутній в чинному фінансовому законодавстві), коли б власник коштів головним призначенням впорядкування відповідного типу відносин бачив врегулювання виключно своєї поведінки. Саме тому фінансова діяльність беззаперечно включає і регулювання поведінки зобов'язаних осіб - тих учасників фінансових відносин, за рахунок яких і формуються, утворюються публічні фонди коштів. Упорядкування поведінки цих осіб, хоча і має певний залежний характер, але є надто важливим саме в сенсі формування об'єкта фінансової діяльності.

Таким чином, характеризуючи суб'єктів фінансової діяльності, можна зробити декілька висновків. По-перше, акцент законодавця на головну роль органів, що представляють владного суб'єкта, в фінансовій діяльності, обумовлює певний похідний зв'язок — ця діяльність зосереджена на контролі за поведінкою зобов'язаних суб'єктів. Тобто суб'єктний аспект змісту фінансової діяльності обумовлює нерозривний діалектичний зв'язок між діяльністю зобов'язаних суб'єктів (платників, представників, розпорядників і т.д.) щодо формування об'єкту фінансової діяльності (публічних фондів коштів) та діяльністю владних суб'єктів щодо організації та контролю за цим.

Повертаючись до стадійного аспекту характеристики фінансової діяльності, хотілося б зауважити що він певним чином має віддзеркалювати і специфіку суб'єктного складу. Так на стадії формування коштів суб'єктами фінансової діяльності виступають владні особи (відповідні державні органи) та зобов'язані особи (юридичні та фізичні особи, за рахунок діяльності та коштів яких якраз і формуються публічні фонди коштів). На стадії розподілення суб'єктами фінансової діяльності є виключно владні суб'єкти, які відповідно до бюджетної класифікації (а йдеться переважно про бюджетні кошти — централізовані публічні фонди) мають розподілити публічні фонди за призначенням. На стадії витрачання суб'єктний склад фінансової діяльності охоплює владних суб'єктів, отримувачів бюджетних коштів, які мають витратити виділені кошти згідно з цільовим призначенням.

3. Методи фінансової діяльності. Обумовлюються, перш за все, реалізацією публічного інтересу, на що і спрямована фінансова діяльність. Цим пояснюється переважна імперативність приписів в ході такої діяльності, коли власник коштів організує та визначає як всі підстави, так і специфіку організації проходження по стадіях власних коштів. Навряд чи можна вимагати від нього, щоб він пропонував які-небудь умови різних домовленостей. Беззаперечно, певні угоди та погодження можуть бути, але всі вони спрямовані на забезпечення більш слушного та своєчасного виконання імперативного припису. Розглядаючи методи фінансової діяльності залежно від її стадійної класифікації, склалася і певна диференціація таких методів [1, с.15-16].

Стадія формування публічних грошових коштів передбачає застосування методів обов'язкової та добровільної мобілізації коштів до централізованих та децентралізованих публічних фондів. Що стосується обов'язкової мобілізації, то це більш-менш зрозуміло — стосовно сплати податків та зборів, обов'язкових платежів неможливо домовлятися — це регулюється імперативним обов'язком, який закріплено ст. 67 Конституції України [2]. Зрозуміло, що імперативний припис щодо обов'язковості

сплати відповідних платежів стосується не лише податків та зборів, так само і йдеться і про неподаткові платежі, які мають примусовий характер (адміністративні штрафи, різновиди донарахувань і т.д.) [3, ст.9]. Складніше виглядає ситуація із застосуванням методів добровільної мобілізації.

В деяких випадках посилання на подібний метод дає підстави наголошувати на застосуванні в фінансовому праві диспозитивних засобів упорядкування поведінки учасників відносин [4,5]. З цим складно погодитись. Принциповим посиланням науковців в цьому випадку є наведення прикладу з відносинами державного кредиту. На перший погляд, це певний різновид договірних відносин між емітентом (державою) та набувачем державного цінного паперу. Але навряд чи це так, бо особа яка купує облігацію державної внутрішньої позики або казначейський сертифікат не може нічого змінити. Добровільність стосується лише намагання придбати чи ні таке боргове зобов'язання – тобто підстав виникнення відносин, безпосередньо юридичного факту. Але ні в якому разі добровільність не є характерною рисою для узгодження позицій або умов такої угоди. В певному сенсі ця ситуація нагадує договір приєднання в цивільному праві, який теж, на наш погляд, має певні імперативні риси.

Стадія розподілення публічних коштів обумовлює використання методів фінансування та кредитування. При цьому хотілося б наголосити, що ці два методи принципово поєднані співвідношенням інтересів суб'єктів фінансових правовідносин. Йдеться про безпосередню реалізацію публічного інтересу. Якщо із методом фінансування все більш-менш зрозуміло – публічний суб'єкт передає на безповоротній основі кошти іншим учасникам фінансової діяльності для виконання відповідних завдань та функцій, то із методом кредитування ситуація не зовсім схожа із загальною конструкцією та принципами кредитних відносин. Йдеться не про надання державою чи територіальними громадами коштів на поворотній основі, за плату і т.д. (тобто про загальні принципи кредитування), а навпаки. Кредитні відносини в фінансовій діяльності набувають, перш за все, форму публічного кредиту (переважно державного). В цих умовах позичальником виступає держава (або територіальні громади); кредитором – юридичні та фізичні особи; форма – емісія специфічних цінних паперів (наприклад, на рівні держави – облігації державної внутрішньої позики та казначейські сертифікати); мета – мінімізація дефіциту бюджету.

Стадія використання поєднує класифікацію методів фінансової діяльності за низкою обставин: а) за об'єктом; б) за суб'єктами; в) за формою (готівкові та безготівкові). Фінансова діяльність на стадії використання може обумовлювати застосування різних методів залежно від об'єкту. В якості останнього може виступати окремий регіон (область, місто і т.д.), окремий отримувач бюджетних коштів і т.д.

Стосовно визначення природи фінансової діяльності, хотілося б звернути увагу ще на одну особливість. Ця категорія в фінансово-правовому регулюванні є категорією матеріального чи процесуального права? Мабуть знов-таки, ми стикаємося з діалектичним питанням: а чи можливе в фінансовому праві існування виключно матеріальних категорій. Здається – ні. Будь-який матеріальний припис має забезпечувати обіг публічних коштів, саме тому предмет фінансового права і зосереджено на організації та забезпеченні руху публічних коштів. Тобто зміст його тяжіє до визначення та закріплення системи процедур, які узгоджують поведінку суб'єктів фінансової діяльності та мають забезпечувати раціональний підхід від однієї стадії руху публічних коштів до іншої.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Фінансове право: підр. / М.П. Кучерявенко, Д.О. Білінський, О.О. Дмитрик та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф. М.П. Кучерявенка. — Х.: Право, 2013. — 400 с.
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
3. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 13-14, № 15-16, № 17. — Ст. 112.
4. Карасева М. В. Финансовое право. Общая часть: учеб. — М.: Юристъ, 2004. — 576 с.
5. Финансовое право: учеб./ отв. ред. Запольский С.В. - 2011. — 792 с.

