

ДО ПИТАННЯ ЩОДО ОСОБЛИВОСТЕЙ ГАЛУЗЕВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті автор звертає увагу на особливості регулювання публічної фінансової діяльності. Проаналізовано різні підходи науковців до визначення змісту фінансової діяльності, також досліджено співвідношення понять «фінансова діяльність держави та територіальних громад» та «державне управління фінансами».

Ключові слова: фінансова діяльність, публічна фінансова діяльність, зміст фінансової діяльності, управління фінансами.

Постановка проблеми. У сучасній фінансово-правовій науці наразі немає одностайного підходу щодо визначення категорії «публічна фінансова діяльність», виокремлення змісту такої діяльності. При цьому, говорячи про публічну фінансову діяльність, необхідно зазначити, що галузеве спрямування на регулювання подібної діяльності обумовлює використання саме фінансово-правових норм. Однак на рівні з фінансово-правовим аспектом доцільно говорити й про певні специфічні управлінські відносини, коли йдеться про адміністративно-правові засоби керування державою фінансовим сектором економіки. Видається актуальним дослідити особливості галузевого регулювання публічної фінансової діяльності.

Мета роботи. Метою статті є викладення підходів щодо особливостей регулювання публічної фінансової діяльності.

Аналіз останніх досліджень. Питанням публічної фінансової діяльності присвячені праці таких учених, як М. В. Карасьова, А. А. Нечай, О. Г. Пауль, О. О. Семчик, В. Д. Чернадчук та ін.

Виклад основного матеріалу. Е. Д. Соколова, акцентуючи увагу на змісті фінансової діяльності як «...особливого виду людської діяльності щодо ... утворення, розподілення та використання різних фондів грошових коштів» [1, с. 40], трохи нижче, полемізуючи із Д. А. Лисициним [2, с. 11], підкреслює, що «...не можна погодитись з твердженням, що категорія “фінансова діяльність держави” не є категорією виключно фінансового права, а виступає загальною юридичною категорією» [1, с. 41]. З цим треба погодитись. Дійсно, загальною юридичною категорією, на наш погляд, є конструкція фінансової діяльності. Саме на цьому наголошує Е. Д. Соколова, пов'язуючи фінансову діяльність з «різними фондами грошових коштів». Власниками таких фондів можуть бути як публічні суб'єкти (а в цьому випадку, скоріш за все, це буде саме сфера фінансово-правового регулювання), так і господарюючі суб'єкти, окремі юридичні та фізичні особи. У цьому випадку переважна більшість відносин, які пов'язані з фінансовою діяльністю таких учасників, буде регулюватися засобами приватного права.

Беззаперечно, коли йдеться про фінансову діяльність держави, – це публічне право. Галузеве спрямування на регулювання подібної діяльності обумовлює використання саме фінансово-правових норм. У той же час не можна виключати і певний аспект специфічних управлінських відносин, коли йдеться про адміністративно-правові засоби керування державою фінансовим сектором економіки. Це теж публічна діяльність, це теж використання засобів регулювання спорідненими, однотипними галузями, які в той же час мають окремі галузеві особливості. Саме тому, на наш погляд, фінансова діяльність держави, будучи безумовно публічною, передбачає узгодження в регулюванні цих відносин адміністративно-правової та фінансово-правової галузі.

При цьому, на наш погляд, є слушним акцент на передумовах виникнення фінансового права як окремої галузі. У деяких випадках витоки фінансового права бачать у цивільному праві (виходячи з єдності окремих категорій: ціна, вартість, гроші і т. д.). Іноді народження фінансово-правової галузі пов'язують з управлінським регулюванням, виділяючи адміністративно-правовий аспект упорядкування суспільних відносин у цьому сенсі. Але нам хотілося б наголосити, що фінансове право, сформувавшись як окремий інститут державного права (той, що включав норми, які регулювали обіг державних грошових фондів), у першій половині ХІХ ст. трансформувалося в окрему галузь. У подальшому вона ввібрала в себе і певні управлінські приписи (що стосувалися управління окремими різновидами майна – грошима), що обумовило вже запровадження складних взаємозв'язків на межі фінансового та адміністративного права і т. д.

Ще одним аспектом з'ясування змісту фінансової діяльності (у публічному або державницькому сенсі) є характеристика межі фінансово-правового регулювання та конституційно-правового. Знов ми наголошуємо на єдності в типах регулювання – публічному. У той же час конституційно-правові засади передбачають закріплення фундаментальних конструкцій правового впливу, які в подальшому деталізуються у фінансово-правових засобах визначення характеру фінансової діяльності. Одним із таких фундаментальних конституційних підходів, який у подальшому деталізується у фінансовому праві, є визначення фінансової політики держави. Таке узагальнене конституційне положення в подальшому уточняється за напрямками в самій Конституції (бюджетні відносини, оподаткування, національна грошова одиниця і т. д.) та відповідними фінансово-правовими інститутами.

У той же час категорія «фінансова діяльність держави», безумовно, відображаючи фінансово-правову природу відносин, не вичерпує повністю зміст предмета фінансового права. Ідеться фактично про частину тих відносин, які підпадають під фінансово-правове регулювання. Нам здається більш виваженим та ґрунтовним у цій ситуації наголошувати на публічній фінансовій діяльності. Використовуючи такий підхід, ми якраз і зможемо охопити регулювання всіх чинників, які стосуються обігу публічних грошових фондів: фондів держави та фондів територіальних громад (фінансова діяльність муніципальних утворень).

Вельми дискусійним, на наш погляд, при характеристиці публічної фінансової діяльності є виділення межі фінансово-правового та адміністративно-правового впливу. Ця проблема є дискусійною досить тривалий час. Певним чином відображається вона в співвідношенні понять «фінансова діяльність держави та територіальних громад»

і «державне управління фінансами» [3, с. 63–64]. Якщо перша конструкція відображає керівництво публічними суб'єктами обігом власних коштів, то друга охоплює організаційно-правові засади управління окремою сферою економіки. Абсолютно зрозуміло, що в цих умовах на деталізації першого механізму зосереджено фінансове право, тоді як управлінські відносини закріплено за адміністративним правом.

«“Державне управління фінансами”... відбиває характер зв'язку суб'єкта і об'єкта фінансової діяльності, тобто управління фінансами в дійсності входить в структуру фінансової діяльності держави, є її однією з найістотніших рис» [4, с. 44]. Якщо фінансово-правове регулювання фінансової діяльності орієнтоване на спеціальний об'єкт (публічні грошові фонди), то управлінська державна діяльність фінансами орієнтована на організаційну побудову системи державних органів, які управляють цим сектором економіки.

«...Управлінський взаємозв'язок суб'єкта і об'єкта фінансової діяльності держави проявляється в самому змісті цієї діяльності. Остання складається з операцій та дій, які можна згрупувати за якісними ознаками у дві групи відносин. Перша група об'єднує відносини власне фінансові, в рамках яких відбувається рух грошових коштів від різних суб'єктів до держави між різними державними фондами грошових коштів та від держави знову ж таки до різних суб'єктів. Друга група цих відносин – це відносини з приводу управління фінансами. В їх рамках рух грошових коштів не відбувається. Замість цього здійснюється впорядковуючий, координуючий вплив суб'єкта фінансової діяльності держави на її об'єкт» [4, с. 44]. Нам складно погодитися з таким висновком. Перш за все незрозуміло, як суб'єкт може впливати на об'єкт. Ми виходимо з того, що суб'єкт фінансової діяльності (держава та територіальні громади) може впливати на поведінку інших суб'єктів (перш за все зобов'язаних осіб) з приводу руху об'єкта (публічних грошових фондів). Тобто одним суб'єктом управляються та корегуються дії інших суб'єктів стосовно їх участі в утворенні, розподіленні та використанні об'єкта фінансової діяльності.

У той же час, на наш погляд, необхідно уточнити окремі положення. Е. Д. Соколова фінансову діяльність держави пов'язує із «... як правило, правовою формою». У той же час нам здається, що правовий сенс фінансової діяльності може бути виключно правовим. Неправова форма фінансової діяльності в державі не є предметом юридичного дослідження. Саме тому навряд чи вона може нас цікавити. Більш того, треба ще замислитись над досить непростим питанням – що первинно в тих чи інших суспільних явищах, які характеризують окремі аспекти фінансової діяльності: юридичний чи економічний сенс. Наприклад, грошима може бути лише той носій економічних відносин, якого призначить держава та визначить відповідною правовою формою і забезпечить специфічними засобами захисту та примусу. Саме тому переважна більшість подібних категорій (бюджет, податки, гроші і т. д.) існують з моменту відповідного правового оформлення. Подібні відносини поза межами права існувати не можуть.

Висновки. Навряд чи доречно фінансову діяльність держави розглядати як діяльність щодо розподілення внутрішнього валового продукту шляхом формування, розподілення та використання коштів. Це динаміка такої діяльності, стадії її реалізації. Засоби здійснення фінансової діяльності – це зовсім інше. Більш того, навряд чи можна виділити єдиний засіб фінансової діяльності для всіх її стадій. На кожній стадії застосовуються свої окремі методи, які не можна застосувати на іншій стадії.

Наприклад, яким чином можна використати метод обов'язкової мобілізації коштів у формі оподаткування, який притаманний першій стадії руху грошових фондів при розподіленні або використанні публічних коштів.

Обов'язково треба враховувати і досить активну плинність відносин, які характеризують фінансову діяльність, активність змін, які її характеризують. Безумовно, це пов'язано з інтенсивним розвитком відповідного кола однорідних суспільних відносин, які є сферою фінансово-правового регулювання. П. С. Пацурківський наголошує, що фінансова діяльність держави в умовах переходу до ринкової економіки зумовлюється ще й тим, що в порівнянні з попереднім періодом істотно змінився і сам зміст фінансової діяльності держави, коло суспільних відносин, які нею охоплюються. Воно одночасно розширилося за рахунок входження в нього якісно нових суспільних фінансово-правових відносин (наприклад, більшість видів податків) та звузилось унаслідок випадання з меж фінансово-правового регулювання інших суспільних фінансово-правових відносин, пов'язаних з виникненням приватної фінансово-правової сфери [4, с. 21].

Треба погодитися з акцентом щодо певної трансформації як поняття фінансової діяльності, так і кола відносин, що її виражають. У той же час складно погодитися з тим, що з меж фінансово-правового регулювання випали відносини, «...пов'язані із виникненням приватної фінансово-правової сфери». Незрозумілою вбачається категорія «фінансово-правова сфера». Якщо йдеться про сферу, то вона асоціюється з колом відносин (суспільних або правових). У цьому випадку її можна пов'язувати як з предметом фінансово-правової галузі (однорідні суспільні відносини), так і з сукупністю фінансово-правових норм, які здійснюють регулювання цих відносин. Складно погодитись і з «...виникненням приватної фінансово-правової сфери». Фінансово-правове явище є за своєю природою публічним, і яким чином фінансово-правове може стати приватним – зовсім не зрозуміло. Може йтися про приватні фінанси і т. д., які регулюються диспозитивними засобами, але складно в цих умовах об'єднати публічні та приватні засади в межах такої конструкції. Більш того, приватні відносини не виникли на межі 90-х рр. ХХ ст. Вони існували, але набули в цей момент якісно бурхливого розвитку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э. Д. Соколова. – М. : ИД «Юриспруденция», 2009. – 264 с.
2. Лисицын Д. А. Финансовая деятельность государства: содержание, методы осуществления : автореф. дис. ... канд. юрид наук / Д. А. Лисицын. – Челябинск, 2004.
3. Худяков А. И. К соотношению понятий «финансовая деятельность» и «управление финансами» / А. И. Худяков // Правоведение. – 1985. – № 1. – С. 63–66.
4. Пацурківський П. С. Правові засади фінансової діяльності держави: проблеми методології / П. С. Пацурківський. – Чернівці : ЧДУ, 1997. – 244 с.

REFERENCES

1. Sokolova E. D. *Pravovoe regulirovanie finansovoy deyatel'nosti gosudarstva i munitsipalnykh obrazovaniy* (Legal regulation of financial activity of the state and municipalities), E. D. Sokolova, M.: ID «Yurisprudentsiya», 2009, p. 264.

2. Lisitsyin D. A. *Finansovaya deyatel'nost gosudarstva: soderzhanie, metodyi osuschestvleniya* (Financial activity of the state: the content, methods of implementation): avtoreferat diss ... kand. jurid nauk, D. A. Lisitsyin, Chelyabinsk, 2004.
3. Hudyakov A. I. K sootnosheniyu ponyatiy «finansovaya deyatel'nost» i «upravlenie finansami» (By the relationship between the concepts of «financial activities» and «financial management»), A. I. Hudyakov, *Pravovedenie*, 1985, No. 1, pp. 63–66.
4. Patsurkivskiy P. S. *Pravovi zasady finansovoi diialnosti derzhavy: problemy metodologii* (Legal basis of the financial activities of the state: problems of methodology), P. S. Patsurkivskiy, Chernivtsi, ChDU, 1997, p. 244.

М. І. ДАМИРЧИЄВ

К ВОПРОСУ ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ОТРАСЛЕВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье автор обращает внимание на особенности регулирования публичной финансовой деятельности. Проанализированы различные подходы ученых к определению содержания финансовой деятельности, также исследовано соотношение понятий «финансовая деятельность государства и территориальных громад» и «государственное управление финансами».

Ключевые слова: финансовая деятельность, публичная финансовая деятельность, содержание финансовой деятельности, управление финансами.

M. I. DAMIRCHIEV

ON THE FEATURES INDUSTRY REGULATION PUBLIC FINANCING ACTIVITIES

Statement of the problem. *In today's financial and legal science currently no unanimous approach to the definition of «public financial activities», singling out the content of such activities. Thus, speaking of public financial activities, it should be noted that the sectoral focus on regulation of such activities it makes use of financial and legal norms. However, the level of financial and legal aspects to be talked about and some specific management relations when it comes to legal and administrative controls state financial sector. It seems important to explore the features of public sector regulation of financial activities.*

Target of research. *The purpose of the article is to describe approaches to regulation peculiarities public financial activities.*

Analysis of recent research. *The issue of public financing activities devoted to the works of scholars such as M. V. Karasev, A. A. Nechay, O. G. Paul, A. A. Semchyk, V. D. Chernadchuk and others.*

Articles main body. *The author draws attention to the features of the regulation of public finance. Scientists analyzed different approaches to the determination of the content of the financial activities, also investigated the relationship between the concepts of «financial activities of the state and territorial communities» and «public financial management».*

Conclusions. *Hardly appropriate financial activities of the state viewed as activities to distribution of gross domestic product by formation, distribution and use of funds. This dynamics such activities under implementation. Means of financing activities – is another. Moreover, one can hardly distinguish the only means of financing activities for all its stages. At each stage apply their individual methods can not be applied to another stage. For example, how to use the method of compulsory mobilization of funds in the form of taxation, which is inherent to the first stage of the movement of funds in the allocation and use of public funds.*

Key words: *financial activities, Public financial activities, content of financial activities, financial management.*

Дамірчиєв М. І. До питання щодо особливостей галузевого регулювання публічної фінансової діяльності [Електронний ресурс] / М. І. Дамірчиєв // Право та інноваційне суспільство : електрон. наук. вид. – 2014. – № 2 (3). – Режим доступу: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2014/12/Damirchiev.pdf>.