

# ЗНАЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВИ ДЛЯ ЗДІЙСНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

ДУРАВКІН ПАВЛО МИХАЙЛОВИЧ,  
к.ю.н, доцент, доцент кафедри фінансового права  
Національного юридичного університету ім. Я.Мудрого (м.Харків)

Науково-практична Інтернет-конференція 08.12.2016 - СЕКЦІЯ №2

Для з'ясування значення фінансової системи держави для здійснення останньою фінансової діяльності необхідно перш за все з'ясувати, у чому взагалі полягає ця діяльність. При цьому необхідно враховувати, що категорія «фінансова діяльність держави» немає нормативно-правового визначення, тому скласти уявлення про неї можна лише на підставі наукових поглядів, які, звісно ж, формуються на підставі аналізу фінансового законодавства.

Так, за дуже влучним визначенням Л. К. Воронової фінансова діяльність держави становить собою заснований на нормах права планомірний процес управління публічними централізованими і децентралізованими грошовими фондами коштів, необхідними для здійснення завдань і функцій, що поставлені Конституцією України перед державою, органами місцевого самоврядування та іншими публічними утвореннями, дозволеними державою [1, с. 21]. Тобто фінансову діяльність можна уявити як діяльність з управління публічними фондами коштів, необхідними для виконання своїх функцій органами державної влади та місцевого самоврядування.

Якщо спробувати сконкретизувати таку управлінську діяльність держави, то можна погодитися із тим, що фінансова діяльність держави (місцевих утворень) виступає врегульованою нормами права організаційною діяльністю уповноважених органів держави (органів місцевого самоврядування) щодо утворення (формування), розподілу (перерозподілу) і використання централізованих та децентралізованих фондів грошових коштів з метою забезпечення безперервного функціонування держави та її складових частин (адміністративно-територіальних утворень) [2, с. 27, 28; 3, с. 12]. Отже, управління публічними фондами коштів, необхідними для виконання своїх функцій органами державної влади та місцевого самоврядування полягає в утворенні цих фондів, насиченні їх коштами, з подальшим розподілом і використанням таких коштів.

Враховуючи окреслену специфіку фінансової діяльності держави, необхідно також зважати й на те, що її зміст розкривається на окремих стадіях, зокрема: 1) формування централізованих і децентралізованих фондів – на якій утворюються бюджетні фонди (Державного бюджету України та місцевих бюджетів) і децентралізовані фонди; 2) розподілу коштів (формування грошових фондів при надходженні коштів у бюджети; рух коштів, уже закріплених за окремими бюджетами, на фінансування державних завдань і функцій; перерозподіл через механізми непрямих податків, мита, трансферних платежів); 3) використання державних коштів за різними напрямками (галузями, регіонами тощо); 4) контролю за рухом грошових фондів (з одного боку, на кожній стадії руху коштів; з другого боку, як підсумковий етап у русі грошових ресурсів) [3, с. 13, 14]. Отже, фінансова діяльність держави підпорядкована певним стадіям, на яких вона реалізується, а зміст і послідовність цих стадій зумовлюються метою фінансового забезпечення виконання своїх функцій органами державної влади і місцевого самоврядування.

У свою чергу, на нормативно-правовому рівні так само відсутнє визначення фінансової системи держави [4, с. 500], тому можна користуватися лише доктринальними уявленнями щодо цього. Так, у загальному вигляді фінансову систему держави розуміють, як сукупність взаємозалежних, взаємодіючих фінансових інститутів [3, с. 11], кожен з яких має особливості щодо акумуляції та використання грошових фондів, відіграє певну роль у суспільному виробництві [2, с. 84, 85]. Отже, фінансова система ототожнюється із особливими інститутами, які пов'язані з акумуляцією та використанням публічних фондів коштів.

Певним уточненням щодо визначення фінансової системи держави можна вважати її характеристику в якості сукупності взаємопов'язаних елементів фінансових відносин (фінансових інститутів, ланок фінансів), за допомогою яких держава формує, розподіляє та використовує грошові кошти, здійснює фінансову політику, спрямовану на мобілізацію фінансових ресурсів, їх розподіл та використання з метою забезпечення економічних перетворень у країні. При цьому зазначається, що вона складається з: а) сукупності фінансових інститутів; б) сукупності державних органів, які здійснюють фінансову діяльність [1, с. 438]. Тим самим звертається увага на те, що ланки, з яких складається фінансова система, виступають так би мовити «інструментами» або «знаряддями», застосування яких забезпечує здійснення формування, розподілу і використання публічних фондів коштів. Тому уявляється не зовсім доречним віднесення до елементів фінансової системи держави органів, які здійснюють фінансову діяльність, оскільки такі органи є скоріше тими, хто застосовує ці «інструменти».

Крім того, конкретизація ланок фінансової системи передбачає виокремлення: 1) бюджетної системи; 2) кредитної системи; 3) обов'язкового державного страхування; 4) фінансів підприємств [3, с. 11]. Поряд із цим до такої складової фінансової системи України, як «публічні державні і муніципальні фінанси» відносять: а) публічні централізовані державні й муніципальні фонди – державний і місцеві бюджети; б) централізовані державні цільові позабюджетні фонди (Пенсійний, Фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб); в) державний і муніципальний кредит; г) державне обов'язкове особисте і майнове страхування; д) фонди державних кредитних установ; е) децентралізовані державні й муніципальні фонди, створювані державними та муніципальними підприємствами, яким було передано державне і муніципальне майно [1, с. 22, 23].

Отже, наповнення фінансової системи держави змістом означає виділення не органів, а тих «інструментів», які ці органи використовують при здійсненні фінансової діяльності. Звісно ж, можна говорити про те, що без органів елементи фінансової системи не будуть забезпечувати акумулювання, розподіл і використання публічних фондів коштів, і в цьому ракурсі органи начеб то виглядають частиною фінансової системи. Однак, навряд чи хтось буде ототожнювати, наприклад, годинник і того, хто ним користується для визначення часу, або ж автомобіль і водія, який використовує його для пересування тощо. Так і стосовно фінансової системи, є елементи за допомогою яких здійснюється фінансова діяльність, і є органи, які приводять ці елементи в дію для досягнення мети цієї діяльності.

Більш того, відповідно до статті 5 Бюджетного кодексу України бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів (з подальшою деталізацією останніх) [5]. Тобто віднесення до фінансової системи бюджетної системи означає приналежність до неї централізованих публічних фондів (бюджетів). При цьому згідно із статтею 9 Кодексу одним із видів доходів бюджетів є податкові надходження, якими визнаються загальнодержавні та місцеві податки і збори [5]. Відповідно ж до статті 6 Податкового кодексу України сукупність загальнодержавних та місцевих податків та зборів становить податкову систему України [6].

Отже, бюджетна система, як елемент фінансової системи, становить собою сукупність централізованих фондів, а податкова система, як елемент фінансової системи, становить собою сукупність платежів до цих фондів. Встановлення бюджетної системи зумовлюється необхідністю накопичення коштів, для фінансового забезпечення виконання функцій держави та територіальних громад. Встановлення податкової системи зумовлюється наявністю бюджетної системи і необхідністю надходження до неї відповідних коштів у вигляді податків і зборів. Тим самим, визначаючи систему бюджетів і бюджетні повноваження, держава здійснює фінансову діяльність, спрямовану на розподіл і використання публічних коштів, а визначаючи податкову систему – здійснює фінансову діяльність, спрямовану на мобілізацію цих коштів. Тобто бюджетна і податкова системи є елементами фінансової системи і виступають «інструментами» фінансової діяльності держави, при цьому вони різняться залежно від того, на що спрямована ця діяльність (мобілізацію, розподіл, використання).

Що стосується інших елементів фінансової системи держави, то відповідно до статті 1 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування – це консолідований страховий внесок, збір якого здійснюється до системи загальнообов'язкового державного соціального страхування в обов'язковому порядку та на регулярній основі з метою забезпечення захисту у випадках, передбачених законодавством, прав застрахованих осіб на отримання страхових виплат (послуг) за діючими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування [7].

Згідно ж із статтею 11 вказаного Закону страхові кошти, акумульовані на централізованих рахунках органів доходів і зборів, автоматично перераховуються не пізніше наступного операційного дня після їх зарахування на централізовані рахунки Пенсійного фонду, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, на рахунки Накопичувального пенсійного фонду, а у випадках, передбачених законом, – недержавних пенсійних фондів відповідно до визначених законом пропорцій [7].

Нарешті, статтею 9 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» закріплено види пенсійних виплат, які здійснюються за рахунок коштів Пенсійного фонду [8]. Надто статтею 11 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» встановлюються напрямки використання коштів Фонду соціального страхування України [9]. Окрім того, статтею 16 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» окреслюються напрямки використання коштів бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття [10].

Отже, означені норми відображають елементи фінансової системи держави, які застосовуються у її фінансовій діяльності щодо формування, розподілу і використання централізованих позабюджетних публічних цільових фондів коштів. В чомусь ці елементи нагадують бюджетну і податкову системи. Так, закріплення системи фондів соціального страхування і визначення порядку розподілу між ними коштів і напрямків їх подальшого використання є прототипом бюджетної системи, але в масштабах забезпечення соціального захисту. Тобто в цьому випадку ці фонди виступають елементами фінансової системи держави, які застосовуються нею для здійсненні фінансової діяльності щодо розподілу і використання коштів соціального призначення. Відповідно, єдиний соціальний внесок (на кшталт податків і зборів для бюджетної системи) виступає елементом фінансової системи держави, який задіється для виконання фінансової діяльності з мобілізації коштів до системи вказаних позабюджетних цільових фондів коштів (соціального страхування).

Однак, встановлення системи фондів і системи платежів, які до них справляються, недостатньо для функціонування фінансової системи держави. У даному разі мається на увазі те, що відповідно до статті 43 Бюджетного кодексу України, при виконанні державного бюджету і місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого у Національному банку України [5]. Більш того, згідно із статтею 2 цього Кодексу, на даному рахунку консолідується кошти державного та місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування та кошти інших клієнтів, які відповідно до законодавства знаходяться на казначейському обслуговуванні [5]. Тобто для існування і використання системи як бюджетних, так і позабюджетних публічних фондів коштів необхідні допоміжні елементи, зумовлені специфікою тієї форми, в якій існують ці кошти.

Так, відповідно до статті 3 Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» передбачається, що кошти існують у готівковій формі (формі грошових знаків) або у безготівковій формі (формі записів на рахунках у банках) [11]. При цьому в спеціальній літературі, готівкові і безготівкові кошти, а також

здійснення розрахунків за їх допомогою, відносять до елементів грошової системи держави [3, с. 11]. Відтак, приведення в дію елементів фінансової системи держави об'єктивно потребує існування і функціонування грошової системи, яку можна вважати допоміжним елементом діяльності цієї системи.

У свою чергу, перебування коштів вказаних публічних фондів на єдиному казначейському рахунку, відкритому у Національному банку України викликає необхідність звернення до статті 4 Закону України «Про банки і банківську діяльність», відповідно до якої Національний банк України, інші банки, а також філії іноземних банків складають банківську систему України [12]. Отже, банківська система також виступає допоміжним елементом стосовно фінансової системи держави, який використовується як для мобілізації коштів (зарахування їх на рахунки відповідних фондів), так і для їх розподілу і використання (здійснення операцій із мобілізованими коштами).

При цьому діяльність грошової і банківської систем теж потребує використання допоміжних (стосовно цих систем) елементів. Зокрема, йдеться про те, що згідно із статтею 9 Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» переказ в Україні може здійснюватися за допомогою внутрішньодержавних та міжнародних платіжних систем, якими, відповідно до статті 1 цього Закону виступають – платіжна організація, учасники платіжної системи та сукупність відносин, що виникають між ними при проведенні переказу коштів [11]. Через це, платіжна система забезпечує функціонування грошової та банківської систем, а останні забезпечують функціонування самої фінансової системи держави.

Визначившись із тим, яким чином у загальному вигляді функціонує фінансова система держави, для остаточного встановлення її значення для фінансової діяльності держави хотілося б навести ще одну характеристику цієї діяльності. Зокрема, досить обґрунтовано зазначається, що фінансова діяльність держави проявляється у створенні на нормативному рівні сприятливих передумов та встановлення необхідних дозволів і обмежень для реалізації фінансової правосуб'єктності учасниками фінансових правовідносин, а також становить собою урегульований правовими нормами процес здійснення державою функцій щодо акумулювання коштів, розподілу, перерозподілу і використання централізованих та децентралізованих грошових фондів з метою належного виконання поставлених перед державою завдань [4, с. 498].

У той же час, напевно, не зовсім виправдано говорити про нормотворчу діяльність поряд із акумулюванням, розподілом і використанням публічних фондів коштів в рамках фінансової діяльності. Уявляється, що у даному разі необхідно розрізняти створення фінансової системи (визначення за допомогою норм права її елементів, а також правосуб'єктності тих, хто буде приймати участь у відносинах, які будуть складатися стосовно цих елементів) і її застосування (мобілізацію, розподіл, використання публічних фондів коштів). Відповідно, у першому випадку ми говоримо про нормотворчу діяльність держави, а у другому – про фінансову.

Враховуючи все вищевказане можна дійти висновку, що значення фінансової системи держави для здійснення нею фінансової діяльності полягає в тому, що ця система є сукупністю елементів (публічних фондів коштів, податків, зборів, внесків, банків тощо), які взаємодіючи між собою утворюють єдиний механізм, який є засобом здійснення фінансової діяльності держави (мобілізації, розподілу, використання публічних фондів коштів). З іншого боку, користування елементами механізму фінансової системи і буде означати здійснення державою фінансової діяльності, яка відрізняється від інших видів державної діяльності тим, що вона спрямована на фінансове забезпечення виконання органами державної влади і місцевого самоврядування своїх функцій. Отже, фінансове забезпечення – це мета, а фінансова система – це знаряддя досягнення мети.

#### **Список використаних джерел:**

1. Воронова Л.К. Фінансове право України: [підруч.] / Л.К. Воронова – К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
2. Нагребельний В.П. Фінансове право України: [навч. посіб.] / В.П. Нагребельний, В.А.Чернадчук. – Суми: Університетська книга, 2004. – 359 с.
3. Фінансове право: [підруч.] / 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.
4. Словник фінансово-правових термінів / [за заг. ред. д.ю.н., проф. Л.К. Воронової]. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К.: Алерта, 2011. – 558 с.
5. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
6. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р., № 2755-VI // Голос України. – 2010. – № 229-230.
7. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 08.07.2010 № 2464-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 2-3. – Ст. 11.
8. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 49. – Ст. 376.
9. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 46. – Ст. 403.
10. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02.03.2000 № 1533-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 22. – Ст. 171.
11. Про платіжні системи та переказ коштів в Україні: Закон України від 05.04.2001 №2346-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 29. – Ст. 137.
12. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 № 2121-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 5. – Ст. 30.