

## **ПРО ПРАВОВІ ФОРМИ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ**

*Порушено проблему визначення поняття «правова форма фінансової діяльності держави». Наголошено, що хоча така категорія і є усталеною для науки фінансового права, але водночас вона є певною абстрактною теоретичною конструкцією, якій притаманна неоднозначність розуміння та відсутність правового закріплення. Зроблено акцент на тому, що визнання легітимності неправової форми фінансової діяльності держави є сумнівним, а також запропоновано до складу її елементів включати фінансово-правові (фінансово-планові) акти, фінансові правовідносини та юридичні факти.*

Актуальність теми статті обумовлена необхідністю підвищення дієвості механізму правового регулювання фінансових відносин на сучасному етапі державотворення в Україні. Вагому роль у цьому відіграє питання про правові форми фінансової діяльності держави.

На жаль, до останнього часу ця проблема не була предметом спеціальних наукових досліджень. Вчені частково торкалися цього питання у контексті вирішення окремих проблем правового регулювання фінансових відносин, зокрема, під час дослідження джерел і методів фінансового права. Серед вчених, які тим чи іншим чином порушували нашу проблематику, можна виділити Ю. А. Ровінського [1, с. 6], Л. К. Воронову [2, с. 6], О. Ю. Грачову [3, с. 9], Ю. О. Крохінку [4, с. 34], О. П. Орлюк [5, с. 45, 46], хоча практично будь-яке фінансово-правове дослідження так чи інакше потребує визначеності у цій сфері, тому кілька згадок у фінансово-правовій літературі є значно більшою.

У зв'язку з цим метою статті є аналіз основних наукових поглядів та чинного законодавства України задля з'ясування сутності та визначення поняття «форма фінансової діяльності держави». Крім іншого, підкреслимо, що ця стаття певною мірою є запрошенням до наукової дискусії та адресується не тільки спеціалістам із фінансового права, але й фахівцям у галузі загальної теорії держави та права, представникам інших галузевих правових наук.

Необхідно підкреслити, що складність питання про правові форми фінансової діяльності держави до певної міри зумовлена недостатнім рівнем ґрунтовних теоретичних досліджень цієї проблеми не тільки з боку галузевих правових наук, але й наявністю проблем у загальній теорії держави та права. І хоча така категорія є усталеною для правової науки, вона, водночас, є певною абстрактною теоретичною конструкцією, якій притаманна неоднозначність розуміння і відсутність правового закріплення.

Слід наголосити, що у науковому обігу поряд із застосуванням терміна «форма фінансової діяльності держави» [2, с. 6] використовуються й інші, схожі чи тотожні йому за своїм значенням. Мова йде про застосування щодо сфери правового регулювання публічних фінансів словосполучень «правова форма» [6, с. 9–10], «форма правового регулювання» [7, с. 121], «юридична форма державної діяльності» [8]. У фінансово-правовій літературі зустрічаються також категорії «правова основа публічної фінансової діяльності» [5, с. 52], «форма реалізації норм фінансового права» [9, с. 33], а також «форма здійснення фінансової діяльності» [3, с. 9]. При цьому необхідно зробити застереження, що задля цілей цієї статті ми абстрагуємося від окремого розгляду питання про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування, сприймаючи його як іманентну частину проблеми визначення поняття фінансової діяльності держави.

Показовою в цьому сенсі є точка зору Р. О. Халфіної, яка вказала на те, що до цього часу поняття правової форми не має ще єдиного загальноєвропейського змісту. Термін «правова форма» застосовується у різних значеннях – як сукупність правових норм, як система права, норма права і тощо [10, с. 174].

Звертають увагу на цю проблему й інші науковці. Наприклад, О. О. Дмитрик, досліджуючи проблеми та перспективи розвитку джерел фінансового права, вказує на необхідність вирішення низки питань, серед яких, на її думку, особливе місце посідають аналіз понять «форма права» та «джерело права», а також природи джерел, виокремлення підстав для їх класифікації, визначення місця й ролі в системі джерел фінансового права нормативно-правового акта, міжнародного договору, судового рішення (прецеденту), нормативно-правового договору тощо. Згідно з її поглядами, при певних застереженнях, терміни «джерело» та «форма» можуть застосовуватися як синоніми, що за відповідних умов є зрозумілим та прийнятним прийомом абстрагування у контексті конкретного наукового дослідження [11, с. 8, 17].

Сприймають як тотожні такі категорії й інші автори. Зокрема, А. А. Тедеев та В. А. Паригіна визначають джерела (форми) фінансового права як офіційно визначені зовнішні форми, у яких містяться норми, що регулюють фінансові правовідносини, тобто форми зовнішнього змісту фінансового права [9, с. 39].

Водночас, у фінансово-правовій літературі висловлювалися й інші точки зору. Наприклад, Ю. О. Крохіна наголошує, що правовою формою здійснення фінансової діяльності, як і будь-якої державної діяльності, є однорідне за своїми зовнішніми ознаками (характером та юридичними наслідками) функціонування державних органів із керівництва суспільством шляхом видання правових актів [4, с. 34]. Вважаємо таку наукову позицію більш продуктивною, оскільки в цьому випадку висвітлення питання не обмежується переліченням та класифікацією фінансово-правових актів, а спрямоване на розкриття змісту функціонування фінансових органів держави та правових наслідків їх фінансової діяльності. Але, і в даному випадку

мова йде лише про закріплену процедуру діяльності державних органів, яка супроводжує конкретні фінансові відносини, що виникають, змінюються чи припиняються внаслідок фінансової діяльності держави. При цьому залишаються за межами такого визначення права та обов'язки учасників відносин, пов'язаних з акумулюванням, розподілом і використанням централізованих та децентралізованих фондів коштів, із чим не можна погодитися.

Вбачаємо, що проблема визначення поняття «правова форма фінансової діяльності держави» може бути вирішена через з'ясування змісту двох складових розглядуваної категорії – «правова форма» та «фінансова діяльність держави», а також їх подальший синтез. Фактично маємо справу з класичним співвідношенням двох філософських категорій – «зміст» та «форма». Де перша означає сторону, що характеризує ціле, сукупність його частин, а друга – спосіб існування та вираження змісту [12, с. 1248, 1440].

У цьому контексті не можна також пройти повз зауваження Р. О. Халфіної про те, що хоча зміст відносно своєї форми й відіграє провідну роль, водночас це не виключає, а навіть передбачає активну роль форми у взаємодії зі змістом, її вплив на розвиток змісту. Річ у тім, що правова форма визначається не тільки змістом право-відносин, але й волею держави, що встановлює для певного виду відносин ті чи інші форми. На думку Р. О. Халфіної, у більшості випадків держава, встановлюючи правові форми, має на увазі розвиток відносин, їх скерованість відповідно з цілями. Визначаючи правову форму певного виду відносин, держава виходить з об'єктивних закономірностей розвитку змісту й разом із тим – з можливостей впливу на цей розвиток засобами права. Ефективність впливу залежить від того, наскільки глибоко й повно пізнані закономірності розвитку змісту, у якій мірі правова форма відносин відповідає пізнаним закономірностям і сприяє досягненню цілей, що ставляться суспільством [10, с. 176–177].

Саме з таких позицій ми й будемо виходити, досягаючи поставлену мету. Відправною точкою вирішення розглядуваної проблеми може і має слугувати поняття «фінансова діяльність держави», яке відбиває сутність явища, орієнтує на правильне розуміння категорії «форма фінансової діяльності держави».

В даному контексті наголосимо, що питання про предмет фінансового права як відбиття вищезначеної проблеми є чи не найголовнішим для фінансово-правової науки. Як слушно з цього приводу пише С. В. Запольський, у кінцевому підсумку центральним питанням залишається, як і багато років тому, питання про сутність фінансового права і природу фінансових правовідносин [13], а відтак – про зміст і ознаки фінансової діяльності держави. Тому зрозумілою є та увага, що приділяється цьому питанню у фаховій літературі.

Слід погодитися з Ю. О. Крохиною, що категорія «фінансова діяльність» є порівняно новим поняттям, яке отримало розробку у працях М. А. Гурвіча й Ю. А. Ровінського та в подальшому з деякими модифікаціями відтворювалося в навчальній та науковій літературі

[4, с. 18]. Якщо відкинути відмінності між окремими авторськими визначеннями [3, с. 9; 4, с. 19; 5, с. 45, 46; 14, с. 12; 15, с. 5], то сутність фінансової діяльності полягає в тому, що у процесі її здійснення мобілізуються, розподіляються та використовуються централізовані та децентралізовані фонди коштів загального (публічного) призначення.

У фаховій літературі виокремлюються більш-менш співпадаючі специфічні ознаки фінансової діяльності держави. Зокрема, Ю. О. Крохіна наводить наступні:

а) обов'язкова участь держави або муніципальних утворень в особі їх компетентних органів;

б) спрямованість на прийняття юридично значущих рішень через реалізацію державою правотворчої функції;

в) оформлення прийнятого юридично значущого рішення у відповідних нормативно-правових актах, що мають офіційний і загальнообов'язковий характер;

г) юридичне значення її результатів не тільки для публічних суб'єктів (держави та муніципальних утворень), але й для інших суб'єктів фінансового права;

д) її здійснення для цілей оптимізації та ефективності отримання юридично значущих результатів у чітко встановленому порядку, тобто через акумулювання, розподіл і використання державних та муніципальних фондів коштів [4, с. 20].

Загалом можна погодитися з такою точкою зору з тим лише застереженням, що для більш чіткого розкриття ознак фінансової діяльності держави необхідне висвітлення не тільки її юридичної природи, але також і притаманного їй організаційного характеру. Така характеристика наводиться у спеціальній літературі й узагальнено полягає в тому, що фінансова діяльність має міжгалузевий характер через розподіл фінансових ресурсів у всіх галузях і сферах державного управління [16, с. 14], є владною, плановою, координуючою та контролюючою [5, с. 45].

При цьому не можна забувати, що фінансова діяльність є різновидом суспільної діяльності, якій притаманні усі властивості останньої. Як правильно вказує М. В. Карасьова, дослідження фінансової діяльності держави можливе тільки у контексті філософських досліджень у галузі соціальної діяльності. Тому з методологічної точки зору фінансову діяльність держави найпослідовніше може бути розглянуто в руслі діяльнісного підходу, тобто практиологічної теорії, що отримує все більше поширення у суспільних науках поряд із теорією управління. Практиологічна теорія дає можливість розглядати будь-яку діяльність як систему, як цілісний «організм», а теорія управління – виокремити технологію цієї діяльності [17, с. 7].

Зазначимо, що будь-який вид суспільної діяльності включає: мету, засоби, результат і сам процес [12, с. 385]. Кожен з наведених елементів може бути окремим об'єктом наукового дослідження, але внаслідок обмеженості обсягу цієї статті вкажемо лише на необхід-

ність їх врахування у подальших дослідженнях задля пізнання сутності фінансової діяльності.

Як вже відзначалося в науковій літературі, органічно-цілісні утворення повинні мати ознаки системи, що характеризується внутрішнім устроєм, який визначається такими факторами, як якість елементів, їх кількість, і, наостанок, тим, що вони складаються в загальну архітектуру системи, тобто її структуру. Обґрунтовано вказується на взаємозалежність і зв'язок між категоріями «форма», «структура» та «зміст». При цьому форма розглядається як конструкція, що являє собою ідеальну модель, яка відбиває складну систему урегульованих правом суспільних відносин, юридичних фактів або їх елементів [18, с. 96, 100, 104].

У цьому контексті розглянемо наукові погляди про юридичні форми фінансової діяльності держави. Але, перш за все, зорієнтуємося щодо самого розуміння терміна «правова форма».

Зазвичай терміном «форма» (від лат. *forma* – зовнішність, устрій) позначають зовнішнє окреслення, зовнішній вигляд, контури предмета, зовнішній вираз якого-небудь змісту, встановлений зразок чого-небудь [12, с. 1449].

Як зазначає М. В. Карасьова, фінансова діяльність здійснюється у різних формах [17, с. 46]. На тому, що класифікація форм фінансової діяльності може здійснюватися за різними підставами, наголошує і М. П. Кучерявенко [14, с. 17]. При цьому більшістю науковців виокремлюються правова і неправова форми фінансової діяльності. Перші здійснюються через прийняття й реалізацію фінансово-правових актів, а друга – не пов'язана з правовим виразом, найчастіше є похідною, пов'язаною з правовими формами, іноді – з пробілами у праві [4, с. 34; 14, с. 17; 16, с. 18].

Зазвичай найпоширенішими неправовими формами фінансової діяльності держави називають роз'яснення фінансового законодавства населенню, проведення засідань комітетів або комісій представницьких органів влади з бюджетних питань, різноманітних нарад в апараті фінансових органів тощо [16, с. 18].

Що стосується правової форми фінансової діяльності, то традиційно в літературі мова йде переважно про прийняття фінансово-правових чи фінансово-планових актів. Іноді вказуються нормативно-правові фінансові, фінансово-планові та індивідуальні акти [4, с. 34; 5, с. 52; 16, с. 18].

Вбачаємо, що такий підхід, хоча і є усталеним, потребує перегляду через його невідповідність існуючому стану речей. Більшою мірою він зорієнтований на відтворення в науковій та навчальній літературі без посутнього осмислення, і в першу чергу це стосується тих теоретичних положень, які були виопрацьовані ще за радянських часів і є завузькими для розкриття сутності розглядуваної категорії.

За новітніх підходів у юридичній літературі правові форми державної діяльності отримали розуміння як організаційно-правові види реалізації владних повноважень органами держави, місцевого самоврядування, посадовими особами, недержавними організаціями (по делегованих повноваженнях), що пов'язані з виконанням

державної роботи (вирішенням юридичних справ), у передбаченому процесуальними нормами порядку, та настанням юридично значущих наслідків. При цьому, зокрема, як правові форми державної діяльності виділяються правотворча, правозастосовна, контрольна, наглядова, офіційна інтерпретаційна [19, с. 182].

У процесі здійснення не якоїсь абстрактної державної діяльності, а певного її предметного виду – фінансової діяльності держави, як-раз мають місце і правотворчість, і правозастосування, і фінансові контроль та нагляд, і тлумачення фінансового законодавства. Тобто фінансова діяльність держави практично поєднує в собі усі напрями функціонування органів державної влади.

Цікавою є думка С. В. Масалітіної про те, що юридична форма державної діяльності є комплексною юридичною категорією, яка, по-перше, забезпечує опосередкування правом різних неправових, але таких, що потребують юридичної регламентації, явищ; по-друге, означає спосіб існування і вираження змісту норм матеріального права, що реалізується у тяглоті позитивного юридичного процесу; по-третє, характеризується діяльністю суб'єктів правовідносин із дотриманням встановлених законом правил і процедур [8]. У даному випадку значущим для розгляду проблеми визначення правової форми фінансової діяльності є наголос на характеристичні цього явища через правовідносини, які характеризуються відповідним складом, де завжди присутні суб'єкти, зміст, об'єкти та юридичні факти.

Не дарма на зв'язок правової форми фінансової діяльності та фінансових правовідносин вказує Л. К. Воронова. Вона підкреслює, що правовою формою або юридичним відбитком фінансової діяльності є фінансові акти, які видаються відповідними державними органами. Форма акта обумовлена його матеріальним змістом, тобто змістом відносин, що регулюються цими актами [2, с. 26]. Тобто маємо не один складник правової форми фінансової діяльності держави, а три: фінансово-правові акти, юридичні факти та фінансові правовідносини.

На користь такої позиції свідчить і те, що в загальній теорії держави та права висловлюється думка про те, що правовідносини – це такі соціальні зв'язки, які стають юридичним виразом (формою) реальних життєвих обставин, що мають характер вольових відносин між особами, одна з яких згідно з нормами чинного права вимагає від іншої здійснення дій або утримання від дій, а інша зобов'язана виконати вимогу [19, с. 224].

Як відомо, будь-яка діяльність не може існувати інакше, ніж діячи ряд дій, спрямованих на досягнення поставленої мети. У процесі реалізації таких дій ми й спостерігаємо сам перебіг фінансової діяльності держави, відбиттям якого є фінансові відносини. За висловом М. В. Карасьової, фінансові відносини, що складають зміст фінансової діяльності держави й муніципальних утворень, не існують самі по собі, так би мовити, у чистому вигляді. Будучи зумовлені фактом існування держави, вони мають свій прояв не інакше ніж у формах, визначених державою [17, с. 29, 30].

Ще більш категорична у своїх судженнях Л. К. Воронова, яка чітко наголошує на тому, що фінансові відносини існують лише у формі правовідносин [20, с. 34]. З чим ми повністю погоджуємося.

Тому, коли мова йде про фінансову діяльність держави, ми не повинні забувати про те, що серед її ознак вказується участь у ній певних органів державної влади, на чому безпосередньо наголошується в фаховій літературі й на що зверталася увага вище в цій статті під час характеристики фінансової діяльності держави. Тобто суб'єктний склад суспільних відносин, які виникають у процесі здійснення фінансової діяльності держави, чітко визначає необхідність юридичного унормування їх прав та обов'язків через наявні вимоги чинного законодавства. Перш за все, йдеться про ст. 19 Конституції України [21], яка встановлює, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. А також те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Тобто права і обов'язки державних органів у сфері фінансової діяльності повинні бути чітко визначені, що у свою чергу вказує на сумнівність легітимного існування її неправової форми. Підсумовуючи викладене, необхідно констатувати, що *правовою формою фінансової діяльності держави є врегульована нормами права діяльність органів державної влади, пов'язана з формуванням, розподілом та використанням централізованих та регіональних фондів коштів. Вона має відповідний склад взаємопов'язаних елементів, зокрема: фінансово-правові (фінансово-планові) акти, фінансові правовідносини, а також юридичні факти.*

**Список літератури:** 1. Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е. А. Ровинский. – М. : Госюриздат, 1960. – 193 с. 2. Фінансове право : навч. посіб. для студ. юрид. вузів та ф-тів / [Д. А. Бекерська, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко та ін.] ; за ред. Д. А. Бекерської та Л. К. Воронової. – К. : Вентурі, 1995. – 272 с. 3. Фінансове право в вопросах и ответах : учеб. пособие / Е. Ю. Грачева, М. Ф. Ивлиева, Э. Д. Соколова ; отв. ред. Е. Ю. Грачева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2008. – 232 с. 4. Крохина Ю. А. Финансовое право России : учеб. для вузов / Ю. А. Крохина. – М. : Норма, 2004. – 704 с. 5. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с. 6. Пацурківський П. С. Основне питання науки фінансового права: пошуки сучасного вирішення / П. С. Пацурківський // Науковий вісник Чернівецького університету. – Вип. 180 : Правознавство. – 2003. – С. 5–17. 7. Головченко В. В. Юридична термінологія : довідник / В. В. Головченко, В. С. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 224 с. 8. Масальгина С. В. Юридические формы государственной деятельности в условиях современной политико-правовой модернизации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 [Електронний ресурс] / Масальгина Светлана Васильевна. – Белгород, 2009. – 181 с. – Режим доступу: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/364941.html>. 9. Тедеев А. А. Финансовое право : краткий курс / А. А. Тедеев, В. А. Парыгина. – М. : Эксмо, 2005. – 368 с. 10. Халфина Р. О.

Право как средство социального управления / Р. О. Халфина. – М. : Наука, 1988. – 256 с. **11.** Дмитрик О. О. Джерела фінансового права: проблеми та перспективи розвитку : монографія / О. О. Дмитрик. – Х. : [Віровець А. П.]; [«Апостроф»], 2010. – 328. **12.** Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. – 4 изд. – М. : Сов. энцикл., 1989. – 1632 с. **13.** Запольский С. В. К вопросу о сущности фінансового права // Система фінансового права : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (27–29 трав. 2009 р., Одес. нац. юрид. акад.). – О. : Фенікс, 2009. – С. 60. **14.** Воронова Л. К. Финансовое право: учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак. / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – 360 с. **15.** Советское финансовое право : учебник / под ред. Е. А. Ровинского. – 3-е изд. – М. : Юрид. лит., 1978. – 344 с. **16.** Музыка О. А. Фінансове право : навч. посіб. / О. А. Музыка. – К. : Паливода А. В., 2004. – 220 с. **17.** Карасёва М. В. Финансовое правоотношение / М. В. Карасёва. – М. : НОРМА – ИНФРА-М, 2001. – 288 с. **18.** Олейников С. Н. Общетеоретические проблемы юридической процессуальной формы : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Олейников Сергей Николаевич. – Х., 1986. – 212 с. **19.** Борисов Г. А. Теория государства и права : учебник / Г. А. Борисов. – Белгород : БелГУ, 2007. – 292 с. **20.** Воронова Л. К. Советское финансовое право : учеб. пособие. / Л. К. Воронова, И. В. Мартынов. – Киев : «Вища школа», 1983. – 240 с. **21.** Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

*Надійшла до редколегії 21.11.2012*

*Затронута проблема определения понятия «правовая форма финансовой деятельности государства». Подчеркнуто, что такая категория хотя и является устоявшейся для науки финансового права, всё же она представляет собой определенную абстрактную теоретическую конструкцию, которой свойственна неоднозначность понимания и отсутствие правового закрепления. Сделан акцент на том, что признание легитимности неправовой формы финансовой деятельности государства является сомнительным, а также предложено в состав её элементов включать финансово-правовые (финансово-плановые) акты, финансовые правоотношения и юридические факты.*

*The issue of determination of concept «Legal form of financial activity of the state» is affected. It is stressed that such a category even though it is well-established for science of financial law, however, it is a certain abstract theoretical construction that the ambiguousness of understanding and absence of the legal fixing are peculiar to. An accent is done on that confession of legitimacy of illegal form of financial activity of the state is doubtful, and also it is suggested in the complement of its elements to include financially-legal (financially-planning) acts, financial legal relationships and legal facts.*