

---

**М. ДАМІРЧИЄВ**

асистент кафедри фінансового права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого,  
кандидат юридичних наук



УДК 347.73

## **До питання щодо родових понять при регулюванні публічної фінансової діяльності (на прикладі законодавства України та Азербайджанської Республіки)**

Стаття присвячена дослідженню механізму публічної фінансової діяльності. Вказується на відмінність публічної фінансової діяльності від фінансової діяльності у приватноправовому аспекті через особливі риси фінансової діяльності публічного характеру, що надає загальне наукове уявлення про природу публічної фінансової діяльності. Характеристика публічної фінансової діяльності побудована на порівнянні законодавчих норм України та Азербайджанської Республіки. Особлива увага приділяється дослідженню понять «бюджет» та «фінансові ресурси». Автор доходить висновку про доречність визначення бюджету не через фінансові ресурси, а через такі поняття, як «грошові кошти», «грошовий фонд».

**Ключові слова:** фінансова діяльність, фінансове законодавство, фінансові ресурси, бюджет.

Характеристику фінансової діяльності можна провести за декількома аспектами. По-перше, фінансову діяльність можна розглядати як певний узагальнений механізм, що охоплює всі види діяльності, пов'язані з рухом грошей, коштів та інших об'єктів, які ми відносимо до узагальненої категорії «фінансові ресурси», по-друге, як кон-

струкції, які забезпечують обіг коштів юридичних або фізичних осіб під впливом засобів приватного права, по-третє, як сукупність засобів забезпечення та організації руху коштів відповідних адміністративно-територіальних утворень (держави та її внутрішніх складових).

Фінансова діяльність як узагальнений механізм формує погляд на неї та вироб-

ляє важелі, які обумовлюють міжгалузеву єдність спрямованості правового впливу та методів їх реалізації. У цьому аспекті фінансова діяльність стосується, фактично, певного спільного знаменника для всіх галузей права. Йдеться про застосування категорій, найбільш поширених, і таких, що використовуються або у всіх, або у переважній більшості правових галузей (гроші, вартість, прибуток, штраф і т. д.). При цьому всеохоплююче бачення фінансової діяльності в міжгалузевому правовому аспекті передбачає і певну межу узгодження наукових знань з іншими галузями науки. Складно з'ясувати правове визначення певних категорій без чіткого узгодження та безпосереднього врахування економічної природи фінансових явищ, без соціально-політичних аспектів, певних філософських висновків.

Фінансова діяльність у приватноправовому аспекті характеризується регулюванням обігу об'єктів, власниками яких є неpubлічні суб'єкти. Йдеться про формування та обіг коштів юридичних, фізичних осіб, інших учасників приватноправових відносин. У такому розумінні організація фінансової діяльності пов'язується із застосуванням диспозитивних методів, широким використанням угод, правочинів. Діяльність, що характеризує обіг коштів юридичних та фізичних осіб у цьому сенсі, реалізується через спілкування та узгодження інтересів рівних за обсягом прав та обов'язків суб'єктів. Інтереси одного учасника фінансової діяльності приватноправового типу не можуть обмежувати та підкорювати інтереси іншого учасника. Йдеться про узгодження позицій двох власників, саме вільне використан-

ня правомочностей кожного з них і забезпечує ефективний та раціональний обіг фінансових ресурсів у цьому режимі. Таке розуміння фінансової діяльності притаманне всім галузям приватного права, але найбільш яскраво це характеризує природу такого регулювання у цивільно-правових режимах.

Публічний характер фінансової діяльності характеризується декількома аспектами:

1) єдністю галузевого забезпечення. Публічне регулювання фінансової діяльності фактично стосується лише галузі фінансового права. Безумовно, доцільно згадати і адміністративно-правовий вплив на управління державними фінансами. Утім, важливо враховувати – щодо останнього йдеться про управлінські, організаційно-правові відносини. Вони стосуються в тому числі й управління фінансами, але за характером організації та упорядкування управління фінансами ніяк не відрізняються від управління наукою, культурою, медициною і т. д. Саме на підставі цього ми і можемо зробити висновок, що безпосередньо предметно-галузева спрямованість публічного регулювання фінансової діяльності притаманна одній галузі – фінансовому праву;

2) специфічним суб'єктним складом. Суб'єктний склад публічної фінансової діяльності є досить традиційним, що передбачає участь суб'єктів, що представлені майже у всіх галузях права. Утім узагальнений набір учасників фінансової діяльності не виключає, а безпосередньо вимагає специфічного галузевого забарвлення. По-перше, йдеться про протистояння владної та зобов'язаної сторони фінансового правовідношення, де влад-

ну сторону представляють публічні утворення (держава, територіальні громади і т. д.) та державні органи, що реалізують та захищають їх інтереси, а зобов'язану сторону утворюють юридичні та фізичні особи, або особи, які за своїм правовим статусом прирівняні до них (консолідовані групи, взаємозалежні особи, відокремлені підрозділи, представники і т. д.). По-друге – специфічна побудова правосуб'єктності учасників публічної фінансової діяльності. У цій ситуації йдеться про формування правосуб'єктності осіб, які представляють владну сторону правовідносин через делегування та закріплення за ними прав, тоді як правосуб'єктність зобов'язаних осіб формується переважно через обов'язки;

3) типом методу правового регулювання. Зрозуміло, що саме призначення публічності обумовлює використання імперативного методу. Застосування владних наказів при регулюванні публічної фінансової діяльності обумовлене, перш за все попередньою характеристикою суб'єктного складу цих відносин. Формується зрозуміла та традиційна конструкція – один учасник відносин наказує та встановлює правила та межі поведінки для іншого. Для цього є всі підстави: йдеться про встановлення та забезпечення режиму обігу публічних коштів саме власником цих коштів, що принципово і виключає якінебудь підстави узгодження, домовленості і т. д. Власник вирішує – яким чином він буде організовувати обіг своїх грошей. Це і надає йому об'єктивні підстави для організації поведінки всіх учасників публічної фінансової діяльності через систему власних велінь;

4) характером об'єкта правового впливу. Публічна фінансова діяльність спрямована на управління обігом специфічного об'єкта. По-перше, йдеться про особливий різновид майна – гроші. Мабуть, можна було б пов'язати публічну фінансову діяльність виключно з обігом грошей (до речі, дуже часто це і роблять окремі фінансово-правові дослідники). У принципі з цим можна погодитись, якщо враховувати таке. З одного боку, йдеться не взагалі про гроші, а лише про гроші, власниками яких є публічні суб'єкти (держава та територіальні громади), кошти юридичних (заснованих не на державній власності) та фізичних осіб не є сферою упорядкування в режимі публічної фінансової діяльності. З другого боку, публічна фінансова діяльність, упорядковуючи обіг публічних коштів, не стосується виключно грошей. Об'єктом фінансово-правового регулювання є і окремі аспекти майнових відносин, які зумовлені або безпосередньо пов'язані з обігом публічних грошей. У такому разі слід враховувати певні засоби забезпечення виконання імперативних обов'язків (наприклад, податкова застава, арешт майна і т. д.), майнові об'єкти як підстава розрахунку фінансово-правових обов'язків (наприклад, об'єкт оподаткування як підстава визначення суми податку до сплати);

5) активним характером публічної фінансової діяльності. Публічна фінансова діяльність має чітко виражений динамічний характер. Фінансово-правове регулювання спрямоване не на накопичення та стале надходження або існування централізованих та децентралізованих публічних коштів. Хотілося б звер-

нути увагу саме на поняття «діяльність». Активна поведінка учасників фінансових правовідносин, яка стосується обігу публічних грошей, саме і виражає природу цього явища. Завданням публічного утворення є не примітивне збирання грошей та формування бюджетів чи кошторисів, а чітке, слухне та своєчасне проходження всіх етапів у динамічному механізмі обігу таких грошей. Саме виходячи із цього, при визначенні публічної фінансово-правової діяльності не варто її розглядати без посилання на стадії: формування, розподілу та використання публічних грошових фондів. Лише своєчасне проходження кожної із цих стадій і приведе до висновку щодо раціональної організації поведінки всіх учасників фінансово-правових відносин.

Вищевказані особливості характеризують загальне наукове уявлення щодо природи публічної фінансової діяльності. Фактично, ми торкнулися лише деяких особливостей публічної фінансової діяльності, що знайшли своє відображення в галузевому та інституційному фінансово-правовому регулюванні. Йдеться перш за все про норми, які закріплюють принципи бюджетної діяльності, побудови податкової системи і т. д. При цьому хотілося б звернути увагу на певну комплексність законодавства. Відповідні акценти щодо публічної природи такої діяльності встановлюються як нормами фінансового законодавства [1; 3; 2; 8; 6], так і законодавчими нормами, які стосуються інших публічних галузей [5; 7; 4]. Дійсно, певна міжгалузева комплексність у регулюванні обігу публічних фінансових ресурсів утворюється і на межі наділення повноваженнями окремих публічних суб'єктів. Утім, на наш погляд, принциповим є те,

що подібна комплексність не є суперечливою. Мова йде про межу однотипних публічних галузей права та галузей законодавства. Тобто в цьому разі не йдеться про об'єднання неспоріднених конструкцій, відповідні підстави регулювання визначаються для єдиних за типом правового впливу механізмів.

Характеризуючи публічну фінансову діяльність, треба мати на увазі, що на сьогодні на теренах пострадянських держав законодавець не дійшов до необхідності та можливості прийняття законодавчих актів, які б заклали конструктивні загальні підходи до правового упорядкування відносин цього типу. Ні в Україні, ні в Азербайджанській Республіці немає законів про фінанси, про фінансову систему, про державний фінансовий контроль. Тобто певні узагальнюючі погляди законодавця на регулювання публічної фінансової діяльності простежуються через відповідні конституційні норми, норми законодавчих актів, які регулюють підстави державного будівництва або узагальнюючі інституційні фінансові закони.

Тенденції розвитку фінансово-правової науки та фінансового законодавства свідчать про інтенсивний розвиток складових Особливої частини фінансово-правової галузі. Досить активно останнім часом розвивається дискусія щодо поділу фінансового права на Загальну та Особливу частини. Ми також виходимо з того, що доцільно брати до уваги та спиратися саме на інституційний підхід у розвитку фінансового права. Безумовно, прийняття фундаментальних родових фінансових законодавчих актів може побудувати підстави та доцільність розвитку Загальної частини в фінансовому праві. У той же час найбільш інтенсивний розвиток за-

конодавства характеризує сьогодні лише окремі його складові (інститути чи підгалузі): бюджетне та податкове право. Саме в цих розділах активні процеси реформування законодавства привели до появи кодифікованих законодавчих актів, побудови складно підпорядкованої та узгодженої системи бюджетного і податкового законодавства.

При аналізі публічної фінансової діяльності ми мусимо знаходити певні важелі до з'ясування цього явища у відповідних інституційних чи підгалузевих актах. Безумовно йдеться передусім про бюджетне законодавство. Порівнюючи законодавче регулювання бюджетних відносин в Україні та Азербайджанській Республіці, можна виділити як спільні ознаки, так і відмітні. Щодо найбільш принципової та формалізованої розбіжності, ми можемо виділити різний тип законодавчого акта. Якщо в Україні бюджетне регулювання вже близько 13 років спирається на кодифікований законодавчий акт – Бюджетний кодекс України (який з 2011 р. діє в новій редакції), то в Азербайджанській Республіці аналогічним законодавчим актом, який стосується тих же відносин, є Закон Азербайджанської Республіки «Про бюджетну систему». Різноманітність центральних бюджетних законодавчих актів, за великим рахунком не є глибинною. Кодекс – це такий же закон, але характер обґрунтувань, узагальнень, структуризації та співвідношення внутрішніх складових частин його мають більш високий рівень ніж звичайний закон.

Проаналізувавши співвідношення закону та кодексу, хотілося б все ж таки зробити висновок щодо відповідної уваги законодавця відносно регулювання бю-

джетних відносин. Не можна сказати, що в Україні ця увага більш значуща, ніж в Азербайджанській Республіці, виходячи із співвідношення кодексу та закону. Процедурні вимоги щодо прийняття кодексу такі самі, як і щодо закону. Більше того, при колізії норм кодексу та закону, які регулюють ті самі відносини, застосовуватись буде остання, незалежно від того – це норма звичайного чи кодифікованого закону. Зрозуміло, коли йдеться про співвідношення норми Основного Закону (Конституції) та звичайного закону, перевага віддається першому. Але і процедура прийняття Конституції принципово відрізняється від процедури прийняття закону. Можна прогнозувати деякі зміни щодо визначення та закріплення певних переваг норм кодифікаційного акта над звичайним законодавчим актом. Але це може бути лише при закріпленні такої настанови в окремому акті, який впорядковує нормотворчі процедури. Йдеться про певний аналог Закону «Про нормативно-правові акти». На жаль, на сьогодні його відсутність залишає низку гострих питань та проблем у прийнятті законодавчих актів, їх співвідношенні та узгодженні при правозастосуванні.

Одним із понять, через яке можна будувати вихідні засади публічного регулювання фінансової діяльності, є поняття фінансових ресурсів. Саме ця конструкція використовується і в Україні, і в Азербайджанській Республіці для визначення бюджету. Так, відповідно до п. 2.1 ст. 2 Бюджетного кодексу України бюджет визначається як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автоном-

ної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [1]. У цьому сенсі збігається з подібним визначенням і підхід азербайджанського законодавця. Так, відповідно до п. 30.1 ст. 30 Закону Азербайджанської Республіки «Про бюджетну систему» місцевий бюджет визначається як фінансові засоби, які формуються та використовуються для реалізації принципів самоуправління відповідно до статусу муніципалітету, здійснення повноважень муніципалітетів, які встановлені Конституцією та законами Азербайджанської Республіки [3]. Практично збігається з такою редакцією і визначення місцевого бюджету за Законом Азербайджанської Республіки «Про основи фінансів муніципалітетів» [6].

Перш за все хотілося б звернути увагу на те, що бюджетне законодавство Азербайджанської Республіки, фактично, не містить визначення як бюджету в цілому, так і державного бюджету. Безумовно, можна послатися на ст. 1 Закону Азербайджанської Республіки «Про бюджетну систему», де в підп. 1.1.1 п. 1.1 ст. 1 надано визначення бюджету. Утім складно погодитись з таким визначенням стосовно сутності бюджету, бо йдеться про основний фінансовий документ, тобто акт, яким закріплюються бюджетні показники, а це не те саме, що бюджет. Саме тому ми і посилалися на визначення місцевого бюджету, але і в останньому можна знайти принципові підходи до його розуміння.

На наш погляд, підхід українського законодавця до визначення бюджету є більш слушним. Перш за все знов нагадаємо, що визначення бюджету в азербайджанському законодавстві немає. Відштовхуючись від визначення місце-

вого бюджету, яке було наведено вище, можна виділити його принципи особливості: а) це фінансові засоби; б) це засоби, які формуються та використовуються для реалізації муніципальних повноважень; в) використання фінансових засобів має здійснюватися відповідно до Конституції та законів Азербайджанської Республіки. Український законодавець більш змістовно та логічно підходить до визначення бюджету, акцентуючи увагу на таких його особливостях: а) це план формування та використання фінансових ресурсів; б) фінансові ресурси використовуються для забезпечення завдань і функцій органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; в) період формування та використання фінансових ресурсів пов'язується з бюджетним періодом та дорівнює одному календарному року [1].

Показово, що в обох визначеннях йдеться про фінансові ресурси (у цій ситуації ми ототожнюємо фінансові ресурси за українським законодавством та фінансові засоби за азербайджанським законодавством). У той же час принципові особливості бюджету більш чітко викладені саме в українському визначенні, де акцентовано увагу: 1) на передбачуваному характері бюджету (план); 2) на структурі бюджету, яка складається із дохідної та видаткової частини (формування та використання фінансових ресурсів); 3) на періодичності бюджетного регулювання (орієнтованість на бюджетний період). При цьому навряд чи остаточним є використання конструкції фінансових ресурсів. Для визначення бюджету, на наш погляд, більш слушною є його характеристика через грошові кошти, бо бюджет – це

саме гроші. Що ж належить до складу фінансових ресурсів, – зрозуміти складно. Необхідно до них включати майнові об'єкти, які є засобами забезпечення грошових показників, чи ні – відповіді

ні в бюджетному, ні в іншому законодавстві не надано. Саме тому вважаємо більш слушним визначити бюджет не через фінансові ресурси, а через грошові кошти або грошовий фонд.

### Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 50. – Ст. 572.
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 13–14; 15–16; 17. – Ст. 112.
3. Про бюджетну систему : Закон Азербайджанської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=3600](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3600).
4. Про інвестиційні фонди : Закон Азербайджанської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=32767](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=32767).
5. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Про основи фінансів муніципалітетів: Закон Азербайджанської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=2668](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2668).
7. Про статус муніципалітетів : Закон Азербайджанської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://municipalkg.narod.ru/interlaw/azer.htm>.
8. Податковий кодекс Азербайджанської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.taxes.gov.az/rus/qanun/mecelle.shtml>.

*Стаття надійшла до редколегії 15.11.2013.*

### **Дамирчиев М. К вопросу о родовых понятиях при регулировании публичной финансовой деятельности (на примере законодательства Украины и Азербайджанской Республики)**

Статья посвящена исследованию механизма публичной финансовой деятельности. Указывается на отличие публичной финансовой деятельности и финансовой деятельности в частноправовом аспекте через особые черты финансовой деятельности публичного характера, что дает общее научное представление о природе публичной финансовой деятельности. Характеристика публичной финансовой деятельности построена на сравнении законодательных норм Украины и Азербайджанской Республики. Отдельное внимание уделяется исследованию понятий «бюджет» и «финансовые ресурсы». Автор приходит к выводу об уместности определения бюджета не через финансовые ресурсы, а через такие понятия, как «денежные средства», «денежный фонд».

**Ключевые слова:** финансовая деятельность, финансовое законодательство, финансовые ресурсы, бюджет.

### **Damirchyyev M. On the issue of generic concepts in the regulation of public financial activities (for example, the Ukraine and the Republic of Azerbaijan)**

To research the mechanism of public finance activities. Specifies the difference in public financial activity from the financial activities of private aspect due to special features of the financial activities of a public nature, providing overall scientific understanding of the nature of public financial activities. Characteristics of public financial activities based on a comparison of legislation of Ukraine and Azerbaijan. Special attention is paid to the study of the concepts of «budget» and «financial resources». Author finds relevance determination budget is not due to financial resources, through concepts such as «cash», «cash fund».

**Keywords:** finance, financial legislation, financial resources, budget.