

Е. С. Дмитренко

доктор юридичних наук, професор
Національна академія прокуратури України**ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ ФІНАНСОВОГО ПРАВА:
ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ**

У статті проаналізовано проблемні питання понятійно-категоріального апарату фінансового права. Визначено такі категорії та поняття фінансового права, як фінансова система, публічна фінансова діяльність, публічні фінанси. Особливу увагу приділено переосмисленню сутності та призначення публічного фінансового контролю, публічного фінансового примусу, фінансово-правової відповідальності. Запропоновано внести зміни до відповідного законодавства.

Ключові слова: фінансова система, публічна фінансова діяльність, публічні фінанси, публічний фінансовий контроль, публічний фінансовий примус, фінансово-правова відповідальність.

На сучасному етапі розвитку Української держави важливим напрямом реформування її правової системи є переосмислення доктринальних підходів до багатьох її проблем.

Нові соціально-економічні та політичні реалії вимагають, насамперед, сучасних підходів до формування й функціонування понятійно-категоріального апарату будь-якої галузі права. Не є винятком і фінансове право та її складова – понятійно-категоріальний апарат, що потребує перегляду, а, отже, й удосконалення. Розв'язання цього надзвичайно складного завдання є важливим для вітчизняної науки фінансового права, оскільки дасть змогу не лише вдосконалити зміст уже усталених фінансово-правових категорій і понять, а й визначити ті з них, які нещодавно увійшли до наукового обігу.

Питання фінансово-правової теорії завжди були в центрі уваги багатьох представників науки фінансового права. Різним аспектам цієї проблематики приділяли увагу Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко, Т. А. Латковська, А. О. Монаєнко, А. А. Нечай та інші вчені, праці яких і слугували підґрунтям для написання статті.

Однак, незважаючи на наявні наукові напрацювання, визначення базових фінансово-правових категорій залишається актуальним з огляду на науковий інтерес та постійну увагу до цього питання.

Метою статті є дослідити проблемні питання щодо визначення понятійно-категоріального апарату фінансового права та запропонувати шляхи їх вирішення.

Основоположною категорією фінансового права, безумовно, є фінансова система, до складу якої, як правило, включають такі ланки: бюджетну систему; кредитну систему; обов'язкове державне страхування; фінанси підприємств [1, с. 10]. Вважаємо, що зазначене не повною мірою відображає сучасний стан фінансової системи України. Якщо детально проаналізувати бюджетну

систему й обов'язкове державне страхування як окремі елементи фінансової системи, то за змістом вони є публічними фондами коштів. Хоч призначення в них дещо різне, але їх кошти забезпечують фінансування функцій держави та органів місцевого самоврядування загалом (бюджети всіх рівнів) чи окремої з них – соціальної (фонди державного соціального страхування). Останні є публічними фінансами суспільного (соціального) призначення, за рахунок яких задовольняються суспільні (соціальні) інтереси, визнані державою, органами місцевого самоврядування [6, с. 56]. Отже, і бюджети, і фонди державного соціального страхування забезпечують задоволення публічних фінансових інтересів держави, органів місцевого самоврядування. Водночас залежно від джерел формування вони є відповідно бюджетними та позабюджетними фондами коштів.

Іншою – не менш важливою – складовою функціонування фінансової системи був і залишається кредит (а в сучасному розумінні – запозичення). Однак за своєю сутністю кошти, які формуються в результаті здійснених державою, органами місцевого самоврядування запозичень, входять до відповідного бюджету й не утворюють окремих публічних фондів. А тому вважаємо, що запозичення є не складовим елементом фінансової системи, а одним із методів формування надходжень до відповідного бюджету.

Потребує перегляду й підхід, за якого до фінансової системи включають фінанси підприємств. Безперечно, кошти, які надходять у результаті сплати як юридичними, так і фізичними особами, податків, зборів, інших обов'язкових платежів, є джерелом формування публічних фондів. Тобто механізм їх сплати – це спосіб формування коштів відповідного бюджетного чи позабюджетного фонду коштів.

З огляду на викладене, вважаємо, що структурно фінансова система об'єднує різні види публічних фондів коштів. До останніх слід віднести бюджетні та позабюджетні фонди коштів.

У зв'язку із зазначеним переосмисленню підлягає й зміст такої базової фінансово-правової категорії, як публічна фінансова діяльність. Така діяльність охоплює фінансову діяльність держави та органів місцевого самоврядування, а її змістом є формування, розподіл і використання коштів публічних фондів, а також контроль за цими процесами з метою виконання державою та органами місцевого самоврядування публічних завдань і функцій. За такого підходу цілком доречно змістом публічної фінансової діяльності вважати такі напрями:

- формування коштів публічних фондів – публічних доходів;
- розподіл і використання коштів публічних фондів – публічних видатків;
- фінансовий контроль за формуванням публічних доходів і їх розподілом, а також за використанням публічних видатків – публічний фінансовий контроль.

У кожному із зазначених напрямів можна виділити проблеми, які потребують наукового вивчення та аналізу. До тих, про які вже йшлося (склад фінансової системи України, зміст публічної фінансової діяльності), слід додати проблеми щодо визначення системи публічних фінансів.

Демонструючи свій підхід до вирішення цієї проблеми, а загалом – щодо логічного структурування базових фінансово-правових категорій та елементів фінансової системи, пропонуємо визначити категорію “публічні фінанси” (public finance) як сукупність державних і місцевих (муніципальних) фінансів, які формують державні, місцеві (муніципальні) та інші публічні фонди, кошти яких спрямовуються на задоволення публічних фінансових інтересів держави, органів місцевого самоврядування.

Окремим напрямом зазначеної проблематики є переосмислення сутності та призначення таких фінансово-правових інститутів, як публічний фінансовий контроль, публічний фінансовий примус і фінансово-правова відповідальність.

Якщо говорити про публічний фінансовий контроль, то саме його досконалий механізм сприяє стабільності фінансової системи України. Особлива природа фінансового контролю полягає також у його спрямуванні на запобігання, виявлення й припинення правопорушень у сфері публічних фінансів, насамперед, з метою захисту публічних фінансових інтересів. Враховуючи це, публічний фінансовий контроль, на нашу думку, слід визначити як діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на контроль за забезпеченням законності, фінансової дисципліни у сфері публічних фінансів, насамперед, з метою захисту публічних фінансових інтересів.

З урахуванням зазначеного вважаємо, що змістом публічного фінансового контролю є такі напрями:

- перевірка виконання державними органами та органами місцевого самоврядування функцій у сфері публічної фінансової діяльності;

- перевірка виконання юридичними і фізичними особами фінансових обов'язків перед державою та органами місцевого самоврядування;
- перевірка правильності використання коштів публічних фондів;
- перевірка дотримання правил здійснення фінансових операцій, розрахунків, зберігання коштів підприємствами, установами, організаціями [3, с. 208].

Отже, з урахуванням викладеного, публічний фінансовий контроль виконує особливу функцію, яка полягає в забезпеченні повноти й своєчасності надходжень коштів до публічних фондів, їх цільового та ефективного використання [4, с. 34]. З іншого боку, його механізм значною мірою сприяє збереженню державного й комунального майна та коштів, дотриманню законності, доцільності та ефективності під час здійснення публічної фінансової діяльності, а в разі виявлення відхилень – своєчасному застосуванню відповідних заходів впливу.

Таким чином, сучасне розуміння сутності публічного фінансового контролю полягає у визначенні його як ефективного засобу запобігання вчиненню правопорушень у сфері публічних фінансів, а також їх виявлення і припинення.

Серед проблем, які потребують якнайшвидшого вирішення, слід назвати розробку єдиної концепції публічного фінансового контролю як системи загальноприйнятих поглядів на його завдання, методи, форми й механізм. Вкрай необхідно, щоб уся система публічного фінансового контролю в державі будувалася на єдиних принципах. Також існує об'єктивна необхідність у розробці механізму, який би забезпечував ефективне планування проведення контрольних заходів контрольними органами. Крім того, слід реформувати систему органів публічного фінансового контролю, яка на сьогодні є досить громіздкою та не повною мірою виконує завдання щодо запобігання порушенням фінансового законодавства.

У фінансово-правовій науці недостатньо уваги приділено визначенню ролі заходів примусу, які є регулятором поведінки суб'єктів фінансового права.

Аналіз наукової літератури засвідчує, що окрема термінологія в цій сфері не повною мірою відображає публічний характер фінансових правовідносин та спрямування поведінки їх суб'єктів на забезпечення публічного фінансового інтересу. Якщо говорити про застосування для його реалізації різних заходів, у тому числі й примусових, то останні, безумовно, є публічними, оскільки застосовуються органами з публічними повноваженнями. З огляду на зазначене, вважаємо за доцільне вживати як загальне та окреме поняття відповідно “публічний примус” та “публічний примус у фінансовому праві”. При цьому пропонуємо публічний примус у фінансовому праві визначити як систему публічно-примусових заходів у формі обмежень особистого, орга-

нізаційного або майнового характеру, що застосовуються спеціально уповноваженими органами до суб'єктів фінансового права, які вчинили правопорушення, з метою охорони фінансових правовідносин, покарання правопорушників, запобігання правопорушенням та дотримання належної поведінки у сфері публічної фінансової діяльності. На нашу думку, заходи публічного примусу, які застосовують до суб'єктів фінансового права, доцільно за критерієм "підстава застосування" поділити на такі групи: заходи, застосування яких не пов'язане з протиправними діями суб'єктів фінансового права (превентивні заходи); заходи, пов'язані з протиправними діями таких суб'єктів (заходи припинення, забезпечувальні заходи, заходи юридичної відповідальності); заходи процесуального примусу [2].

На сучасному етапі розвитку фінансово-правової науки також вимагають ретельного наукового аналізу питання фінансово-правової відповідальності як дієвого способу регулювання поведінки суб'єктів фінансового права. Ефективний та досконалий механізм фінансово-правової відповідальності дає змогу державі, іншим публічним утворенням в особі уповноважених ними органів не тільки встановлювати правила поведінки у сфері публічної фінансової діяльності, а й зі свого боку вимагати від суб'єктів фінансового права належної реалізації встановлених правових приписів, а у випадку їх невиконання або ухилення від належного виконання – застосовувати відповідні фінансово-правові санкції. Це необхідно для того, щоб не допустити, або ж зменшити чи припинити нанесення матеріальної шкоди в результаті недотримання встановленого порядку здійснення публічної фінансової діяльності [4, с. 147–148]. Отже, сутністю механізму фінансово-правової відповідальності, на нашу думку, є реакція держави (інших публічних утворень) в особі уповноважених нею (ними) органів на порушення суб'єктами фінансового права фінансового законодавства шляхом застосування відповідних фінансово-правових санкцій з метою підтримання встановленого порядку у сфері публічної фінансової діяльності.

Однак ефективність реалізації фінансово-правової відповідальності зумовлена, насамперед, змістом тих фінансово-правових норм, якими визначається порядок її застосування, адже характерною ознакою будь-якого виду відповідальності є наявність спеціального процесуального порядку її застосування, що визначається галузевим законодавством [5, с. 161]. Зважаючи на його недосконалість, вбачаємо за доцільне запропонувати окремі шляхи вирішення цієї проблеми.

На нашу думку, з метою вдосконалення механізму фінансово-правової відповідальності доцільно внести зміни до відповідного законодавства, а саме:

- у ст. 117 БК України визначити поняття "фінансово-правова санкція за порушення бюджетного законодавства";
- глави 11 та 12 ПК України об'єднати, назвавши "Фінансово-правова відповідальність за порушення податкового законодавства"; у цій главі вживати поняття "фінансово-правовий штраф" та "фінансово-правова пеня", а також передбачити норми про застосування за результатами перевірок залежно від характеру вчиненого правопорушення та вини суб'єкта фінансово-правового штрафу – у диференційованому розмірі, а фінансово-правової пені – у фіксованому розмірі.

Висновки. Таким чином, на сучасному етапі розвитку науки фінансового права питання її понятійно-категоріального апарату потребують ретельного наукового аналізу. Розв'язання цього завдання дасть змогу не лише вдосконалити зміст уже усталених фінансово-правових категорій і понять, а й визначити ті з них, які нещодавно увійшли до наукового обігу.

Маємо надію, що сформульовані в статті положення, пропозиції й рекомендації слугуватимуть подальшому структуруванню базових фінансово-правових категорій на сучасному етапі розвитку фінансового права, а окреслені та інші проблеми – окремими напрямами майбутніх наукових досліджень у цій сфері.

Список використаної літератури

1. Воронова Л. К. Финансовое право : учеб. пособ. / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – 360 с.
2. Дмитренко Е. С. Роль заходів публічного примусу у забезпеченні фінансової безпеки держави / Е. С. Дмитренко // Підприємництво, господарство, право. – 2012. – № 4. – С. 94–97.
3. Дмитренко Е. С. Финансовое право Украины. Загальна частина : навч. посіб. / Е. С. Дмитренко. – Київ : Алерта : КНТ, 2006. – 376 с.
4. Дмитренко Е. С. Юридична відповідальність суб'єктів фінансового права у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України : монографія / Е. С. Дмитренко. – Київ : Юрінком Інтер, 2009. – 591 с.
5. Монаєнко А. О. Вдосконалення норм бюджетного законодавства на сучасному етапі / А. О. Монаєнко // Вісник Чернівецького факультету Національного університету "Одеська юридична академія". – 2013. – Вип. 1. – С. 151–163.
6. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та убулчних видатків : монографія / А. А. Нечай. – Чернівці : Рута, 2006. – 264 с.
7. Финансовое право Украины : навч. посіб. / за заг. ред. Т. А. Латковської, С. В. Пархоменко-Цироциянц. – Одеса : Фенікс, 2012. – 190 с.

Стаття надійшла до редакції 05.03.2015.

Дмитренко Э. С. Понятийно-категориальный аппарат финансового права: проблемы определения

В статье проанализированы проблемные вопросы понятийно-категориального аппарата финансового права. Определены такие категории и понятия финансового права, как финансовая система, публичная финансовая деятельность, публичные финансы. Особое внимание уделено переосмыслению сущности и назначения публичного финансового контроля, публичного финансового принуждения, финансово-правовой ответственности. Предложено внести изменения в соответствующее законодательство.

Ключевые слова: финансовая система, публичная финансовая деятельность, публичные финансы, публичный финансовый контроль, публичное финансовое принуждение, финансово-правовая ответственность.

Dmitrenko E. Concept-Category Vehicle of Financial Right: Problems of Determination

The problem questions of concept-category vehicle of financial right are analysed in the article. Such category of financial right is investigational, as a financial system and drawn conclusion, that she unites the different types of public funds of money structurally.

Certainly, that maintenance of public financial activity is forming, distribution and use of money of public funds, and also control after these processes with the aim of implementation the state and organs of local self-government of public tasks and functions.

It offers to define a category "public finances" (public finance) – as totality of public and local (municipal) finances, that form state, local (municipal) and other public funds, money of that head for satisfaction of public financial interests of the state, organs of local self-government.

The special nature of financial control, that consists in his aspiration on warning, exposure and stopping of offences in the field of public finances, is found out, first of all, with the aim of defence of public financial interests.

The special attention is spared to rethinking of essence and setting of events of compulsion, that are the regulator of behavior of financial legal subjects and it offers to use as a common and separate concept accordingly "public compulsion" and "public compulsion in a financial right".

The mechanism of financially-legal responsibility is analysed and it is marked that his efficiency is stipulated by maintenance of financially-legal norms that is determine the order of her application. Having regard to his imperfection, it offers to bring in corresponding changes to the legislation of Ukraine.

Drawn conclusion, that on the modern stage of development of science of financial right for the question of her a concept-category vehicle is needed careful scientific analysis and that the decision of this task will allow not only to perfect maintenance of already withstand financially-legal categories and concepts but also define that of them, that entered scientific turnover recently.

Key words: concept-category vehicle, financial system, public financial activity, public finances, public financial control, public financial compulsion, financially-legal responsibility.