

ФИНАНСОВОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО

УДК 342.5(477)

ПОНЯТИЕ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ КАК ПРЕДМЕТА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Татьяна КОБЗЕВА,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного,
хозяйственного права и финансово-экономической безопасности
Учебно-научного института права
Сумского государственного университета

SUMMARY

The issues of financial stability, financial development of the country, financial security and socialization of financial politics were consistently the object of studies of both patricians and scholars. Thus, the author of the article, based on the analysis of theoretical approaches of domestic and foreign scholars, has studied the essence of such concepts as “finances”, “system” and “financial system”. The author’s vision of the interpretation of the concept of “financial system of Ukraine” has been provided. It has been emphasized that the financial system as the sphere of state management includes the norms of law, as of the administrative, which create an object of legal regulation.

Key words: finances, system, financial system of Ukraine, object, administrative and legal regulation.

АННОТАЦИЯ

Вопросы финансовой стабильности, финансового развития страны, финансовой безопасности и социализации финансовой политики, неоднократно становились предметом изучения как практиков, так и научных деятелей. Таким образом, в статье на основе анализа теоретических подходов отечественных и зарубежных ученых исследована сущность таких понятий, как «финансы», «система» и «финансовая система». Предоставлено авторское видение толкования понятия финансовой системы Украины. Отмечено, что на финансовую систему как на сферу государственного управления распространяются нормы права, в том числе административного, которые и создают предмет правового регулирования.

Ключевые слова: финансы, система, финансовая система Украины, предмет, административно-правовое регулирование.

Постановка проблемы. Государство как универсально-политическая форма организации общества имеет ряд признаков, которыми являются суверенитет, территория, государственная власть, народ, механизм государства, система налогов, государственные символы, а также финансовые ресурсы. Именно за счет аккумуляции и распределения финансов обеспечивается развитие всех сфер производства. Поэтому вопросы финансовой стабильности, финансового развития страны, финансовой безопасности и социализации финансовой политики неоднократно становились предметом изучения как практиков, так и научных деятелей, для которых экономическое развитие государства в процессе мировых глобальных преобразований является ключевой сферой. Исследуя финансовую систему нашего государства, важно акцентировать внимание на том, что данная категория используется в различных значениях. Она является предметом изучения экономических, исторических, правовых наук и т.д.

Актуальность темы. Проблема определения сущности понятия «финансовая система» была предметом исследования работ, в частности, А.М. Бандурки, Р.С. Мельника, А.П. Орлюка, Е.М. Ашмарина, В.К. Колпакова, М.В. Гридчина, Л.Л. Осипчука, В.М. Горшенева, Е.В. Додина, Р.А. Калюжного, А.Т. Комзюка. Однако единого комплексного исследования по определению сущности понятия финансовой системы Украины как предмета административно-правового регулирования так проведено и не было.

Итак, **целью статьи** является исследование сущности понятия финансовой системы Украины как предмета административно-правового регулирования.

Изложение основного материала исследования.

Прежде чем мы начнем изучать финансовую систему как предмет административно-правового регулирования, важно определить содержание этой категории, поскольку ни в действующем законодательстве, ни в науке нет единого определения данного понятия, а лексическое толкование имеет существенное практическое значение. Так, термин «финансы» как основная составляющая финансовой системы происходит от латинского слова “*finantia*”, что означает обязательную уплату денег. По мнению отдельных исследователей, финансы возникли вместе с появлением первых государственных образований. Естественно, что смысловая нагрузка данного термина значительно отличалась от того, которое мы используем сегодня. В современном понимании «финансы» начали использовать в Италии в XVIII веке. Тогда данный термин означал мобилизацию денежных средств государством для выполнения своих функций [1, с. 133].

Финансы как предмет правового регулирования не стоит отождествлять исключительно с деньгами, которые являются значительно более узкой категорией. Конечно, сферы функционирования денег и финансов пересекаются в определенном сегменте, они взаимосвязаны и взаимозависимы, но не тождественны, поскольку финансовым инструментарием могут быть также ценные бумаги, валютные ценности и т. д. Поэтому финансы как правовая категория могут рассматриваться в двух аспектах: в широком (межотраслевом) и в узком (финансово-правовом). Причем в первом значении финансы используются для многих отраслей права, а потому имеют межотраслевой характер.

В противном случае речь идет исключительно о специально-отраслевом характере данной категории, то есть выражаются однородные финансово-правовые отношения.

В свою очередь, под термином «система» следует понимать целостный комплекс отграниченных, взаимосвязанных и взаимодействующих друг с другом элементов, который образует особое единство со средой и является одновременно элементом системы более высокого порядка [2, с. 16–17]. На основании изложенного становится понятным, что любая система, в том числе финансовая система, включает в себя определенный набор связей, которые, с одной стороны, объединяют множественность в целое, предоставляя системе устойчивый характер (такие связи Р.С. Мельник называет системно образующими или связями структуры), а с другой – имеют место связи, которые позволяют системе развиваться, совершенствоваться, то есть активно реагировать на изменения как внутри системы, так и извне [3, с. 22].

В научной литературе существует большое количество научных подходов к определению понятия финансовой системы. Некоторые авторы отмечают, что понятие «финансовая система» применяется в двух значениях: как совокупность учреждений и их должностных лиц, занимающихся денежными операциями, и как система финансовых отношений. При этом, как отмечалось выше, понятие «система» предполагает обязательное наличие связей. Поэтому финансовая система – это совокупность различных сфер или звеньев финансовых отношений, каждая из которых имеет свои особенности по формированию и использованию фондов денежных средств государства [4, с. 27]. Финансовая система – совокупность всех механизмов, с помощью которых осуществляется движение финансовых потоков [5, с. 757].

Правовое понимание финансовой системы – это прежде всего совокупность установленных нормативными правовыми актами характеристик финансовой системы, имеющих форму нормативных требований к режиму ее функционирования (финансовое законодательство, предусмотренные в нормах средства и способы стабилизации финансовой системы, финансовая политика в ее правовых формах, функции), а также методы деятельности в рамках финансовой системы, которые реализуются в действиях конкретных уполномоченных субъектов [6, с. 30].

Если обобщить позицию юристов-финансистов относительно природы и содержания финансовой системы, то следует использовать работы Е.Д. Соколовой и С.В. Запольского, которые неоднократно в своих трудах поднимают вопрос относительно выяснения сущности правовой природы финансовой системы. Продолжая указанные научные исследования и поддерживая позиции указанных авторов, А.П. Орлюк выделяет три концепции понимания смысла правовой природы «финансовой системы», ими являются фондовая, институциональная и посубъектная концепция. В рамках фондовой концепции автор предлагает осуществлять классификацию, исходя из особенностей финансовых фондов, свойственных национальной экономике. В данном случае финансовую систему образуют бюджет, внебюджетные фонды, кредитный фонд, страховой фонд, финансовые ресурсы субъектов хозяйствования с последующей дифференциацией типов и видов финансовых фондов. Институциональная концепция исходит из функционального своеобразия отдельно существующих финансовых институтов, таких как, в частности, государственные доходы, государственные расходы, страхование, государственный и банковский кредиты, денежное обращение. Посубъектная концепция базируется, по мнению автора, на определении органа, управляющего фондом или институтом, обладающего вещным правом того или иного вида мобилизационных фи-

нансовых ресурсов. Ими являются бюджет, внебюджетные фонды, финансы субъектов хозяйствования, кредитный и страховой фонды, муниципальные финансы, инвестиционные ресурсы и т.д. [4, с. 28].

Финансовая система является сложной правовой категорией, как подчеркивает и А.Н. Ашмарина. Автор определяет финансовую систему как сложный комплекс систем, или «систему систем», которую следует рассматривать так: во-первых, обязательно как научную категорию с позиций формы и содержания; во-вторых, факультативно, в разрезе многочисленных возможных классификаций, а именно как совокупность органов, осуществляющих финансовую деятельность, как систему методов, с помощью которых осуществляется эта деятельность, как систему функций финансовой деятельности, как систему информационных источников, поскольку финансы являются основным информационным источником при осуществлении других видов государственной деятельности [7, с. 33–34]. Удачным является определение М.В. Гридчиной, которая утверждает, что финансовая система – это совокупность взаимосвязанных и урегулированных финансово-правовыми нормами различных групп финансовых отношений (финансовых институтов, звеньев финансов и других), с помощью которых государство формирует, распределяет и использует централизованные и децентрализованные фонды средств. При этом специфика финансовой системы не исчерпывается только особенностями составляющих ее элементов, а заключается прежде всего в характере связи [8, с. 5].

Таким образом, анализ теоретических подходов ученых дает возможность предоставить авторское определение понятия финансовой системы Украины. Под указанным понятием следует понимать совокупность финансово-правовых отношений и институтов по организационно-правовому объединению средств бюджетной и банковской систем, небанковских финансовых учреждений, предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности и отдельных лиц и граждан, являющихся объектом государственного регулирования, органами управления финансами, которое проводится с целью удовлетворения потребностей государства в финансовых ресурсах.

На финансовую систему как сферу государственного управления распространяются нормы права, в том числе административного, они и создают предмет правового регулирования. Таким образом, предмет административно-правового регулирования отвечает на вопрос, что регулируется нормами права. В.К. Колпаков указывает, что предмет административного права составляют отношения, которые возникают в результате властной исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления по выполнению публичных обязательств [9, с. 33]. Финансовая система в контексте административно-правового регулирования является сложным полиструктурным образованием, к которому следует отнести:

- отношения государственного управления по формированию и использованию публичных средств денежных фондов и другие управленческие отношения, которые объединены предметом ведения под названием «отношения публичного управления»;

- отношения ответственности за нарушение установленных правил, то есть отношения административной ответственности;

- отношения, возникающие по инициативе объектов публичного управления, при их обращении к государственно-властным органам и органам местного самоуправления – сервисные отношения (услуги).

Таким образом, финансовая система как предмет административно-правового регулирования, предполагает исследование:

– управленческой составляющей организационно-правового объединения средств бюджетной и банковской систем, небанковских финансовых учреждений, предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности и отдельных лиц и граждан;

– отношений, которые возникают в связи с разработкой и принятием разного рода публичных и индивидуальных решений относительно реализации прав частных лиц;

– отношений, связанных с рассмотрением всех жалоб на деятельность органов государственной власти, для которых финансовая система является непосредственным объектом управления;

– отношений, связанных с применением административного принуждения.

Из изложенного можем увидеть, что неотъемлемой чертой составляющих предмета административно-правового регулирования является публичная направленность финансовой системы, так как административное право регулирует общественные правоотношения [10, с. 59]. Поэтому объектом управления, как уже отмечалось выше, будут исключительно публичные средства, то есть средства государственного бюджета, бюджета Автономной Республики Крым и местных бюджетов, кредитные ресурсы, предоставленные под государственные и местные гарантии, средства Национального банка Украины, государственных банков, государственных целевых фондов, Пенсионного фонда Украины, фондов общеобязательного государственного социального страхования, а также средства субъектов хозяйствования государственной и коммунальной собственности, полученные ими от их хозяйственной деятельности [11].

До сих пор в науке использовалось разделение фондов средств государства на централизованные и децентрализованные. Конечно, нас больше интересуют централизованные фонды средств финансовой системы нашего государства, потому что они являются публичными фондами. Именно за их счет удовлетворяются общественные интересы и государство выполняет свои функции. Эти фонды находятся в распоряжении государства как непосредственного субъекта публичной власти (государственный бюджет, пенсионный фонд и т. д.) и органов местной исполнительной власти и местного самоуправления (местные бюджеты, местные фонды средств, сформированные по решению органов местной власти).

За счет мобилизованных в централизованные фонды средств финансируются государственные и местные расходы, осуществляется капитальное строительство, инвестиционная и инновационная деятельность, содержатся производственные и непроизводственные сферы. Для таких средств характерны следующие признаки:

1) эти средства финансовой системы присутствуют в повседневной жизни каждого участника общественных отношений;

2) формируются и используются с особой и исключительной целью – обеспечение индивидуальных, общественных и государственных интересов;

3) по ним установлены (нормами административного права) особые юридические режимы накопления, распоряжения и использования;

4) по распоряжению некоторыми централизованными фондами средств финансовой системы Украины могут устанавливаться ограничения по их реализации;

5) решение о распределении таких средств принимается исключительно субъектом государственной власти в порядке, установленном законом, одновременно с оформлением соответствующего распорядительного акта;

6) централизованные фонды средств финансовой системы являются средством выполнения органами государственной власти их задач и функций по реализации и обеспечению физическим и юридическим лицам их прав,

свобод и законных интересов, а также удовлетворению общественных потребностей;

7) финансовая система Украины в целом и централизованные фонды средств в частности охраняются государством, органами местного самоуправления и специально созданными для этого органами.

По нашему мнению, не следует ограничиваться только централизованными фондами средств, поскольку в финансовую систему входят и децентрализованные фонды денежных средств, которые, по сути, являются собственностью государственных и муниципальных предприятий, учреждений, организаций, которым они были переданы государством. Такие средства не могут использоваться напрямую органами государственной власти для финансирования расходов государства, а финансовые ресурсы, помещенные в децентрализованные фонды, активно обращаются и дают возможность получить доходы не только своим непосредственным владельцам, но и тем, кто принимает участие в обороте (например, финансовым институтам, в которых открыты счета или которые эмитируют ценные бумаги), а также государству в виде дополнительно полученных в результате оборота финансовых ресурсов налогов или дивидендов, если государство является собственником [4, с. 25].

Выводы. Таким образом, финансовая система Украины как предмет административно-правового регулирования тесно связана с самой сутью и содержанием государственной власти. Она является тем ресурсом и источником, с помощью которого обеспечивается функционирование всех сфер общественных отношений как на национальном, так и на международном уровнях. Все финансовые институты, существующие в государстве, деятельность которых обеспечивается нормами административного права, а также правоотношения, возникающие в процессе реализации финансовой деятельности органов публичной администрации, и составляют финансовую систему Украины.

Список использованной литературы:

1. Стукало Н.В. Особливості сучасного трактування термінів «фінанси» та «фінансова система» / Н.В. Стукало // Науковий вісник Волинського державного університету імені Лесі Українки. – 2006. – № 1. – С. 132–138.
2. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : [підручник] / О.М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
3. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : [монографія] / Р.С. Мельник. – Х. : Вид-во Харківського національного університету внутрішніх справ, 2010. – 398 с.
4. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : [підручник] / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
5. Міжнародні фінанси : [підручник] / за ред. О.І.Рогача. – К. : Либідь, 2003. – 784 с.
6. Гаруст Ю.В. Організаційно-правова структура фінансової системи України за сферами виникнення фінансових відносин / Ю.В. Гаруст, Т.А. Кобзєва // Форум права. – 2015. – № 5. – С. 27–38.
7. Ашмарина Е.М. Некоторые аспекты расширения предмета финансового права в Российской Федерации: проблемы и перспективы / Е.М. Ашмарина. – М. : Полиграф ОПТ, 2004. – 135 с.
8. Фінанси (теоретичні основи) : [підруч.] / [М.В. Грідчина, В.Б. Захожай, Л.Л. Осіпчук та ін.]. – 2-ге вид., випр. і допов. – К. : МАУП, 2004. – 312 с.
9. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір / В.К. Колпаков // Юридична наука. – 2008. – № 3. – С. 33–38.
10. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підруч.] / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.
11. Про відкритість використання публічних коштів : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 16. – Ст. 109.