

Л.В. Вакарюк

к.ю.н., доцент кафедри публічного права

ЧНУ ім. Ю. Федьковича

Природно-позитивне трактування публічного начала у фінансовому праві

Актуальність теми дослідження. Фінансово-правовою наукою України, інших країн лише протягом останнього десятиліття проаналізовано такі нові фінансово-правові феномени, про які попередня вітчизняна правова наука навіть не згадувала, зокрема: начала фінансового права, доктринальні принципи фінансового права, модельне фінансове право, договірне фінансове право, судове фінансове право та ряд інших [1, с. 305-313].

За невеликими винятками, українське фінансове законодавство все ще слідує державоцентристському підходу до регулювання питань публічних фінансів. На жаль, досить незначне коло юристів-фінансистів звертається до таких важливих питань науки фінансового права, як критерій правового начала фінансового права, об'єктивна природа публічного начала, співвідношення приватного та публічного начал у фінансовому праві, що є на даному етапі розвитку фінансового права великим негативом, адже дана галузь знаходиться на зламі забезпечення інтересів держави та окремого індивіда. Лише через розгляд обох начал як єдиного цілого з'ясовується мета та спрямованість фінансового права як цілісного правового утворення. Тому від розуміння сутності публічного начала як системоутворюючої категорії фінансового права прямо залежатиме характер його впливу на суспільні відносини та ефективність такого впливу.

Ступінь наукової розробки проблеми. Що стосується юристів-фінансистів, які досліджували у своїх працях проблематику начал фінансового права (зокрема приватного та публічного начал), то слід зауважити, що таких було небагато. З-поміж дореволюційних теоретиків фінансового права, що прямо чи опосередковано зверталися до начал даної галузі права можна виділити Е. Берендтса, В. Лебедєва, Д. Львова, І. Озерова, К. Рау, І. Янжула. До теоретиків фінансового права радянського періоду, в працях яких прослідковується інтерес до питання приватного та публічного начал можна віднести М.Д. Загряцкова, Ю.А. Ровинського, Ю.А. Тихомирова, Р.Й. Халфіну.

На сучасному етапі розвитку науки фінансового права питання його начал з позицій природно-позитивного підходу вперше прямо було піднято П.С. Пацурківським [2, с.10-15] та Р.О. Гаврилюк. Опосередковано питання приватного та публічного начал у фінансовому праві досліджується в роботах Г.В. Бех, Л.К. Воронової, Д.В. Вінницького, О.М. Горбунової, О.О. Дмитрика, С.В. Запольського, А.Т. Ковальчука, І.Є. Криницького, М.П. Кучерявенка, А.А. Нечай, І.І. Бабіна та інших провідних вчених.

Мета статті полягає у з'ясуванні ступеня наукової розробки проблеми, дослідженні сутності публічного начала фінансового права з позицій природно-позитивного праворозуміння.

Виклад основного матеріалу дослідження. Формування та розвиток природно-позитивного праворозуміння в значній мірі стало реакцією на недоліки позитивістського підходу до права, що утвердився до того часу в юридичній теорії та практиці. І хоча з точки зору методології дослідження даний тип праворозуміння залишався в рамках позитивістського підходу, обмежуючи сферу свого наукового інтересу лише рівнем емпіричного аналізу, право тлумачилось ним вже не як система нормативних приписів державної влади, а як факт соціального життя, як специфічне соціальне явище, що стихійно виникає в результаті процесів соціальної саморегуляції [3, с. 62]. Як зазначає з цього приводу Р.О. Гаврилюк, на відміну від юридичного позитивізму, соціологічний позитивізм, відповідно до свого базового принципу

– соціального натуралізму, розглядає право як соціальну форму природних законів суспільного життя. Відповідно право має дві сторони – природний зміст і соціальну форму, які є атрибутами одне одного, оскільки в природному стані неможливі одне без іншого. Досконалим з позицій цього доктринального підходу вважається таке право, в якому природний зміст, а саме об’єктивні суспільні відносини, адекватно втілюються в позитивному праві, тобто в його соціальній формі – законодавстві [4, с.91]. Тобто держава не творить законів, а лише надає природному змісту позитивної форми шляхом формулювання, вираження і закріплення в позитивних законах об’єктивно існуючих суспільних відносин.

Таке розуміння природи права та ролі держави у його створенні неминуче позначається і на розкритті змісту публічного начала, в тому числі і у фінансовому праві. Зокрема, у 1995 році вийшла відома нині праця Ю.О. Тихомирова “Публічне право”, де була висловлена думка стосовно того, що необхідно по-новому осмислити поняття публічності у суспільстві, не звужуючи його лише до державних інтересів і розуміючи під цим також спільні інтереси людей як інтереси різного виду товариств, об’єднань (у тому числі територіальних), інтереси колективної самоорганізації та саморегулювання й самоуправління [5, с.32]. Обмеження публічної сфери виключно державним рівнем, зазначає Ю.О. Чемоданова, тягне за собою не тільки суперечності в правовому регулюванні публічних відносин, але і суттєві порушення прав населення в першу чергу в сфері місцевого самоврядування, правове забезпечення якого здійснюється без належного врахування специфіки його існування, шляхом штучного поширення на нього правил і принципів, що використовуються на рівні держави [6, с.345].

А.А. Нечай, яка досліджувала проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків, дійшла висновку, що ознаками публічності є: 1) державна, комунальна, колективна (спільна приватна власність певного об’єднання громадян) форма власності на матеріальний носій; 2) публічний характер інтересу; 3) задоволення потреб суспільства чи потреб

держави; 4) імперативний метод регулювання суспільних відносин; 5) пристосування об'єкта для спільного задоволення відокремлюваних інтересів осіб – суб'єктів правовідносин, коли держава регулює не лише розподіл, а й використання (споживання) об'єкта, з приводу якого виникають суспільні відносини [7, с.30-31].

Основною ознакою “публічності” Ю.О. Тихомиров називає наявність публічного інтересу як сумарного, узагальненого соціального інтересу в кожній із сфер – економічній, соціальній та інших. При цьому було виділено три види публічного інтересу: державний, суспільний та територіальний [8, с.32]. Стосується це твердження й фінансового права як галузі публічної. Значення публічного інтересу для здійснення фінансової діяльності серед представників даного типу праворозуміння найбільш глибоко досліджувалось у роботах А.А. Нечай. Зокрема, в її монографії “Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків” характер інтересу, який виявляється у відносинах щодо фондів коштів (публічний чи приватний), розглядається як одна з основних ознак при визначенні правової природи фондів коштів та віднесення їх до публічних чи приватних [9, с.37-39]. Своє дослідження публічного інтересу А.А. Нечай проводить стосовно вирішення питання про віднесення пенсійних фондів (зокрема, накопичувальних) до публічних фондів. Але її міркування стосовно розуміння та взаємозв'язку державного, територіального та суспільного інтересів актуальні і в межах розкриття природно-позитивістського трактування “публічного начала” у фінансовому праві.

Так, державний інтерес розглядається як різновид публічного інтересу, носієм якого виступає держава в особі системи відповідних державних органів. При цьому фінансовою основою для реалізації та задоволення державних інтересів є Державний бюджет, який утворюється та використовується для реалізації державних інтересів. Фактично, державний бюджет є публічним фондом, який має цільове використання – фінансування реалізації інтересів держави. У свою чергу територіальний інтерес є різновидом публічного

інтересу, носієм якого є органи місцевого самоврядування. За ознакою наявності територіального інтересу у створенні та використанні фондів коштів, бюджети органів місцевого самоврядування також є публічними (але не державними) фондами з відповідним цільовим використанням. Суспільний інтерес виявляється у різних формах. Визнані державою суспільні інтереси в загальному вигляді сформульовані в конституціях країн, а механізми їх реалізації та захисту встановлюються у законах та інших нормативно-правових актах. З прийняттям багатьма країнами, у тому числі Україною, концепцій побудови правових держав, на передній план виступають соціальні функції держави та нові суспільні інтереси, які визнаються правовою державою [10, с.34-36].

Разом із тим, запропоноване вище розмежування державного, територіального та суспільного інтересу, на думку Д.О. Гетманцева, в контексті фінансово-правового регулювання виглядає дещо утилітарним. Адже якщо говорити, що призначенням Державного бюджету є задоволення інтересів держави, а місцевих бюджетів – інтересів місцевих громад (територіальних общин), то ми недалеко відходимо від розуміння ролі й завдань фінансового права, яке склалося за радянських часів, коли дійсно усе публічне було ототожнене із державним [11, с.152].

Безумовно, публічні інтереси держави та суспільства зобов'язані становити єдине ціле. Інакше, як показує дійсність, все суспільство буде “обслуговувати” фінансові потреби олігархічної держави. Інтереси держави та суспільства щодо питань, пов'язаних із створенням, розподілом та використанням фінансових ресурсів на своїй території, мають збігатися і таким чином становити єдиний цільний інтерес. Втім цього положення не завжди дотримуються у фінансовому праві, навіть коли мова йде про його законодавче оформлення. Так, одним із принципів розподілу та перерозподілу публічних фінансів є принцип гласності, що фактично також розуміється як публічність (відкритість для публіки). Він виражається у процедурі доведення до відома суб'єктів за допомогою різних засобів масової інформації, електронних систем

змісту фінансово-правових актів з усіх питань, що стосуються розподілу та перерозподілу ВВП та національного доходу, починаючи від проектів і закінчуючи звітами щодо виконання цих актів. Це положення стосується перш за все Закону «Про Державний бюджет України» на поточний календарний рік. Але не завжди у цьому законі висвітлюються секретні витрати держави, необхідність яких встановлена на рівні Бюджетного кодексу України. Інакше кажучи, виникає ситуація, коли у держави є свої секретні фінансові інтереси, які б вона бажала приховати від суспільства. Ні спрямованість цих витрат, ні тим більше їх обсяг – суспільство не має можливості знати. У такому разі виникає досить закономірне питання: може держава отримує кошти, що розподіляються на такі цілі, іншим шляхом, що не пов'язаний взагалі з функціонуванням у суспільстві національного доходу? Навряд чи. А якщо це так – то і права на створення так званих секретних видатків у держави не повинно бути. У такій ситуації має місце явний розрив між інтересами суспільства та держави на стадіях розподілу та використання фінансових ресурсів і ні про який загальний суспільний інтерес мова тут не йде [12, с.116].

Тому, виходячи з природно-позитивного типу праворозуміння, саме публічний суспільний інтерес повинен стояти в центрі і бути вихідним при визначенні питань стосовно доцільності чи недоцільності ефективності чи неефективності витрачання фінансових ресурсів на виконання завдань держави чи органів місцевого самоврядування. Щонайменше, це повинно бути однією з вихідних засад побудови фінансових правовідносин. Під публічним суспільним інтересом, вважають сучасні теоретики публічного права, треба розуміти спільні інтереси, які можна розглядати як узагальнення особистих, групових інтересів, без задоволення та реалізації яких неможливо, з одного боку, реалізувати приватні інтереси осіб, а з іншого – неможливо забезпечити цілісність, стабільність та нормальний розвиток організацій, держав, націй, соціальних прошарків та суспільств у цілому [13, с.33].

Відповідно, публічний інтерес з позицій даного типу праворозуміння визначається як відображений та належним чином закріплений правовою

нормою інтерес суспільства (або домінуючої його частини), обов'язок щодо реалізації, забезпечення та охорони якого покладений на державу. Притаманною ознакою та обов'язковою умовою реалізації публічного інтересу у фінансовому праві є імперативний метод правового регулювання фінансових відносин. Публічний інтерес властивий всьому суспільству, однак суб'єктом його реалізації, забезпечення та охорони є держава. Причому, держава, виходячи із власної функціональної природи, здійснює заходи щодо реалізації публічного інтересу безпосередньо шляхом власної діяльності (діяльності уповноважених компетентних органів), або шляхом встановлення нормативних приписів, обмежень, заборон, регламентуючих діяльність суб'єктів фінансових правовідносин [14, с.9].

В якості системоутворюючої категорії фінансового права (на заміну категорії “фінансова діяльність держави”, запропонованої позитивістами), представники природно-правового типу розуміння права пропонують поняття “публічні фінанси”. Під якими розуміються суспільні відносини, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, органів місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів. Публічні фінанси регулюються шляхом встановлення владних приписів держави або органів місцевого самоврядування щодо утворення, розподілу (перерозподілу) та використання зазначених фондів коштів, а також щодо контролю за цими процесами [15, 72 с; 16, с.101-108; 17, с.305-313]. Підсистема публічних фінансів включає такі ланки: 1) публічні фінанси держави: відносини, які виникають з приводу утворення, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів держави;

2) публічні фінанси суб'єктів федерації: відносини, які виникають з приводу утворення, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів суб'єктів федерації (у державах з федеральним устроєм);

3) публічні фінанси органів місцевого самоврядування: відносини, які виникають з приводу утворення, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів органів місцевого самоврядування всіх видів;

4) публічні фінанси суспільного (соціального) призначення: відносини, які виникають з приводу утворення, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні (соціальні) інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності цих фондів [18, с.75].

Таке розуміння публічних фінансів для даного типу розуміння права має принциповий характер, оскільки, наприклад, згідно позитивістського типу праворозуміння право власності на публічні грошові фонди (бюджети) за іншими публічними суб'єктами, окрім держави, не визнається [19, с.193-205].

Всі інші поняття та категорії фінансового права мають похідний від публічних фінансів характер. Так, О.П. Орлюк зазначає: “публічна фінансова діяльність становить планову та систематичну діяльність держави й органів місцевого самоврядування у сфері мобілізації, розподілу, перерозподілу й використання публічних фондів коштів із метою виконання покладених на неї завдань і функцій та задоволення публічного інтересу” [20, с.45-46]. Інший відомий український вчений Л.К. Воронова визначає публічну фінансову діяльність як планомірний процес управління публічними централізованими та децентралізованими фондами коштів, необхідними для виконання завдань і функцій, що поставлені Конституцією України перед державою, органами місцевого самоврядування та іншими публічними утвореннями, дозволеними державою [21, с.115]. На думку О.А. Музики, бюджетна діяльність органів публічної влади – це регламентована нормами права діяльність, спрямована на створення, розподіл та використання коштів бюджетів та пов'язаних із ними публічних фондів коштів з метою задоволення публічних потреб та інтересів [22, с.365].

Наприклад, податок, відповідно до даного типу праворозуміння, розглядається як частина єдиного процесу відтворення, як специфічна форма

виробничих відносин, за допомогою яких здійснюється розподіл (перерозподіл) внутрішнього валового продукту та національного доходу між його творцем і публічним суб'єктом [23, с.90-98]. Одним з перших, хто в новітній період запропонував визначення податку з даних позицій, був С.Г. Пепеляєв, який продовжує дотримуватись його і на даний час: “Податок – вважає він, - єдина законна (встановлена законом) форма відчуження власності фізичних і юридичних осіб на засадах обов’язковості, індивідуальної безвідплатності, забезпечена державним примусом, що не носить характер покарання або контрибуції, з метою забезпечення платоспроможності суб’єктів публічної влади” [24, с.26]. Це визначення було удосконалено Р.О. Гаврилюк і на думку вченої податок визначається як: “єдина законна (встановлена законом) форма об’єктивних перерозподільних відносин, що проявляється у відчуженні такої частки приватної власності фізичних та юридичних осіб на засадах обов’язковості, індивідуальної безвідплатності, забезпечена державним примусом, яка не носить характер покарання або контрибуції, з метою забезпечення платоспроможності суб’єктів публічної влади, яка не підриває природних основ розширеного відтворення приватної власності в суспільстві” [25, с.19].

Висновки. Отже, розуміння публічного начала з точки зору природно-позитивного типу розуміння права можна звести до наступного. Природно-позитивне розуміння права є реакцією на недоліки позитивістського підходу, тому тут відсутня абсолютизація ролі держави у суспільних відносинах, в тому числі і у фінансових правовідносинах. Проводиться чітке розмежування між публічним та державним. Основною ознакою публічності є наявність публічного інтересу, під яким розуміється сумарний, узагальнений соціальний інтерес в кожній сфері суспільного життя. Поділ публічного інтересу здійснюється на три види: державний, територіальний, суспільний. Визначальне місце серед цих трьох видів публічного інтересу займає суспільний публічний інтерес, якому мають відповідати інші види публічного інтересу. Системоутворюючою категорією фінансового права, замість позитивістської категорії “фінансова діяльність

держави”, є публічні фінанси. Всі інші категорії та поняття фінансового права є похідними від цієї категорії.

Література:

1. Гаврилюк Р. Еволюція природи пострадянського фінансового права /Р.Гаврилюк// Право України. – 2012. - № 11-12. – С.305-313.
2. Пацурківський П.С. Критерій правового начала - принцип формальної рівності суб'єктів правовідносин і пострадянське фінансове право: проблеми теорії і практики / П.С. Пацурківський // Право України. – 2008. - №1. – С. 10-15.
3. Лапаева В.В. Типы правопонимания: правовая теория и практика / В.В. Лапаева. – Монография. – М., 2012. – 580 с.
4. Гаврилюк Р.А. Социальный натурализм как принцип науки налогового права // Акт. проблемы фин. права Республики Беларусь, России, Украины / Отв. ред. д-р юрид. наук, проф. УрГЮА Д.В. Винницкий. – СПб: Изд-й Дом С.-Петерб. гос. ун-та, Изд-во юрид. фак-та СПбГУ, 2006. – С. 90-98.
5. Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник / Ю.А. Тихомиров. – М.: БЕК, 1995. –465 с.
6. Чемоданова Ю.А. Местные финансы в системе публичных финансов России /Ю.А. Чемоданова// Актуальные проблемы российского права. – 2011. - №1. – С. 344-349.
7. Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: Монографія / А.А. Нечай. – Чернівці: Рута, 2004. – 264 с.
8. Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник / Ю.А. Тихомиров. – М.: БЕК, 1995. – 465 с.
9. Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: Монографія / А.А. Нечай. – Чернівці: Рута, 2004. – 264 с.
10. Нечай А.А. Актуальні питання фінансового права: правові основи публічних накопичувальних фондів: монографія / А.А. Нечай. – Чернівці: Рута, 2004. – 376 с.

11. Гетманцев Д.О. Щодо значення публічного інтересу для фінансового права /Д.О. Гетманцев // Часопис Київського університету права. – 2011. - №4. – С. 150-154.
12. Перепелиця М. Публічний інтерес як мета діяльності суб'єктів фінансового права /М. Перепелиця// Вісник Академії правових наук України. – 2009. - №2 (57). – С.112-119.
13. Публичные услуги и право. Научно-практическое пособие / Под ред. д.ю.н., проф. Ю.А. Тихомирова. – М.: НОРМА, 2007. – 416 с.
14. Хохуляк В.В. Публічний інтерес як категорія науки фінансового права /В.В. Хохуляк // Науковий вісник Чернівецького університету. – Правознавство. – 2004. – Випуск 236. – С. 5-10.
15. Гаврилюк Р.О. Предмет фінансового права постсоціалістичної держави: Навчально-методичний посібник / Р.О. Гаврилюк. – Чернівці: Рута, 2003. – 72 с.
16. Гаврилюк Р.О. Принцип симетрії приватних та публічних потреб індивіда - теоретичне ядро егалітарної парадигми податкового права /Р.О. Гаврилюк // Право України. – 2009. - № 2. – С. 101-108.
17. Гаврилюк Р. Еволюція природи пострадянського фінансового права /Р.Гаврилюк// Право України. – 2012. - № 11-12. – С.305-313.
18. Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: Монографія / А.А. Нечай. -Чернівці:Рута, 2004. -264 с.
19. Карасева М.В. Бюджетное право: новые теоретические подходы /М.В. Карасева// Вестник ВГУ. – Серия Право. – 2007. - №1. – С. 193-205.
20. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс: Підруч./ О.П. Орлюк. – К., 2010. – 808 с.
21. Воронова Л.К. Конституція України і фінансове законодавство /Л.К. Воронова// Право України. – 2012. - № 1-2. – С.111-124.
22. Музика-Стефанчук О.А. Поняття і зміст бюджетної діяльності органів публічної влади /О.А. Музика-Стефанчук// Науковий вісник Дніпропетровського держ. ун-ту внутр. справ. – 2011. - №2. – С. 359-366.

23. Гаврилюк Р.А. Социальный натурализм как принцип науки налогового права // Акт. проблемы фин. права Республики Беларусь, России, Украины / Отв. ред. д-р юрид. наук, проф. УрГЮА Д.В. Винницкий. – СПб: Изд-й Дом С.-Петербур. гос. ун-та, Изд-во юрид. фак-та СПбГУ, 2006. – С. 90-98.

24. Налоговое право: Учебник / под ред. С.Г. Пепеляева /С.Г. Пепеляев. – М.: Юристъ, 2003. – 591 с.

25. Гаврилюк Р.О. Дискусійні питання змісту юридичної категорії податок /Р.О. Гаврилюк// Науковий вісник Чернівецького університету. – 2003. – Випуск 187. – Правознавство. – С. 14-20.

Анотація

Вакарюк Л.В. – Природно-позитивне трактування публічного начала у фінансовому праві. - Стаття.

Стаття присвячена дослідженню феномена публічного начала фінансового права з позицій природно-позитивного праворозуміння. Зокрема аналізується розробка критерію правового начала фінансового права наукою фінансового права. Також предметом аналізу виступає об'єктивна природа публічного начала як системоутворюючої категорії фінансового права, від якої залежить характер та ефективність його впливу на суспільні відносини.

Ключові слова: фінансове право, публічне начало, природно-позитивне праворозуміння, публічний інтерес, суспільний публічний інтерес, публічні фінанси.

Аннотация

Вакарюк Л.В. Природно-позитивное трактование публичного начала в финансовом праве. - Статья.

Статья посвящена исследованию феномена публичного начала финансового права с позиций природо-позитивного правопонимания. В частности анализируется разработка критерия правового начала финансового права наукой финансового права. Также предметом анализа в статье является

объективная природа публичного начала, как системообразующей категории финансового права, от которой зависит характер и эффективность его воздействия на общественные отношения.

Ключевые слова: финансовое право, публичное начало, природо-позитивное правопонимание, публичный интерес, общественный публичный интерес, публичные финансы.

Summary

Vakaryuk L.V. - Natural-positive interpretation of the public beginning in financial law. - Article.

The article investigates the phenomenon of the public beginning of financial law from the standpoint of the nature-positive interpretation of financial law. In particular, it analyzes the investigation of criteria for public legal beginning in financial law of the science of financial law. It is also the subject of analysis in the article is the objective nature of the public beginning, as a system of financial law category, which depends on the nature and effectiveness of its impact on social relations

Keywords: financial law, public beginning, nature-positive interpretation, public interest, the public interest of society, public finances.