

УДК 347.73(045)

**ОСОБЛИВОСТІ СПІВВІДНОШЕННЯ ФУНКЦІЙ ПРАВА З ФУНКЦІЯМИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ – СУБ'ЄКТІВ ФІНАНСОВИХ ПРАВОВІДНОСИН**

Коваленко А.А., к. ю. н.,  
доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства  
Київський міжнародний університет

Стаття присвячена комплексному дослідженню доктринальних підходів та практичних аспектів співвідношення функцій права з функціями органів публічної влади – суб'єктів фінансових правовідносин. Доведено, що функції органів публічної влади – суб'єктів фінансових правовідносин безпосередньо відображають юридичний зміст функцій права та спрямовані на їх реалізацію у фінансово-економічній сфері суспільної життєдіяльності на індивідуально визначеному рівні.

**Ключові слова:** фінансові правовідносини, функції права, органи публічної влади, фінансове право, функції держави.

Статья посвящена комплексному исследованию доктринальных подходов и практических аспектов соотношения функций права с функциями органов публичной власти – субъектов финансовых правоотношений. Доказано, что функции органов публичной власти – субъектов финансовых правоотношений непосредственно отражают юридическое содержание функций права и направлены на их реализацию в финансово-экономической сфере общественной жизнедеятельности на индивидуально определенном уровне.

**Ключевые слова:** финансовые правоотношения, функции права, органы публичной власти, финансовое право, функции государства.

**Kovalenko A.A. FEATURES OF THE CORRELATION OF FUNCTIONS OF LAW WITH THE FUNCTIONS OF PUBLIC AUTHORITIES – SUBJECTS OF FINANCIAL LEGAL RELATIONS**

The article is devoted to a comprehensive study of doctrinal approaches and practical aspects of the correlation of functions of law with the functions of public authorities – subjects of financial legal relations. It is proved that the functions of public authorities, directly reflect the legal content of the functions of law and aimed at their implementation in the financial and economic sphere of social life at an individually defined level.

**Key words:** financial legal relations, functions of law, public authorities, financial law, state functions.

**Постановка проблеми.** Теоретико-методологічне питання про співвідношення функцій права з функціями органів публічної влади – суб'єктів фінансових правовідносин є досить важливим та актуальним на сучасному етапі розвитку національної доктрини фінансового права, оскільки його комплексне вирішення дає змогу встановити систему цілей та завдань, а відповідно – обсяг компетенції, який належить органам публічної влади в системі фінансових правовідносин, у тому числі – з метою доцільного обмеження їх втручання в діяльність суб'єктів господарювання, але із збереженням необхідних функцій та повноважень, що безпосередньо впливають із функцій права та функцій держави і є притаманними саме публічно-правовій складовій частині реалізації норм фінансового права в сучасних умовах розбудови в Україні правової, демократичної, соціальної держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню юридичного змісту функцій державних органів – суб'єктів фінансових правовідносин присвячені роботи багатьох вчених, зокрема слід відзначити праці В.Л. Андрущенка, Л.К. Воронової, М.В. Жигуленкова, О.В. Іваненко, М.П. Кучерявенка, В.А. Ліпкана, В.Я. Малиновського, О.А. Музики-Стефанчук, Л.А. Савченка та інших. Водночас у наявних дослідженнях відсутній комплексний доктринальний аналіз проблем співвідношення функцій права з функціями органів публічної влади – суб'єктів фінансових правовідносин як діалектично взаємопов'язаних

та взаємозалежних категорій у сучасних правових системах.

**Метою статті** є визначення сучасних доктринальних підходів до вирішення теоретико-методологічних проблем співвідношення функцій права з функціями органів публічної влади – суб'єктів фінансових правовідносин.

**Виклад основного матеріалу.** Зважаючи на особливості предмету дослідження, слід розглядати не просто поняття «функція» як таке, що відображає призначення будь-якого об'єкту матеріального світу, в тому числі права як системи певних унормованих правил, гарантованих державою, а також і адміністративно-правові категорії «функція держави» та «функція державного (публічного) органу», оскільки органи публічної влади становлять основну групу суб'єктів фінансових правовідносин, які у своїй діяльності органічно відображають певне призначення держави як політико-територіальної організації суспільства.

Як цілком слушно зауважує В.О. Затонський, основні інтерпретації фундаментального доктринального поняття «функція держави» можуть бути зведені до кількох основних положень [1, с. 65]. Згідно з першою позицією функції держави – це основні напрями в змісті діяльності держави, що визначаються її завданнями [2, с. 7–8], а це означає, що вся діяльність держави «розпадається на певні сторони, напрями, канали, по яким «розтікається» політика держави» [3, с. 137]. Основна особливість зазначеного підходу полягає в тому, що під час встановлення функцій дер-



жави «необхідно виявляти не всі напрями її діяльності, а лише такі з них, без яких дана держава на даному історичному етапі або протягом усього свого розвитку обійтися не спроможна» [4, с. 219]. Безумовно, саме до таких основних напрямів діяльності будь-якої держави відноситься і фінансова функція, тобто розпорядження публічними фінансами задля забезпечення суспільного блага. Можна навіть констатувати, що фінансові функції сучасної держави (а отже, і її окремих органів та посадових осіб) відносяться до таких напрямів діяльності держави, через які проявляється її сутність та соціальне призначення, і органи публічної влади в цьому сенсі виконують ті нормативно встановлені повноваження, що прямо визначені правовими нормами, які містяться в джерелах, перш за все, адміністративного та фінансового права, притаманних для конкретної національної правової системи, згідно зі структурно-функціональним розподілом влади на законодавчу, виконавчу, судову (саме таке розуміння принципу розподілу влади є традиційним та практично втіленим у більшості світових конституцій та профільному законодавстві, в тому числі в українській національній правовій системі).

Відповідно до другого підходу щодо визначення сутності та правової природи категорії «функція держави» під цим терміном слід розуміти практичний (реальний), фактичний, втілений у конкретних правовідносинах зміст діяльності держави, а не її напрями. Так, Д.Ю. Цивалідзе стверджує, що «більш правильним є розглядати функції держави як елементи змісту її багатогранної діяльності» [5, с. 7].

Низка авторів розглядає правову категорію «функція держави» як «об'єктивно необхідний, владний управлінський вплив держави в певній сфері суспільних відносин, спрямований ... на збереження даного суспільства, забезпечення його цілісності та життєдіяльності» [6, с. 147]. Слід зазначити, що в межах цього дослідження такою сферою суспільних відносин виступає управління публічними фінансами в частині компетенції органів публічної влади (державної та муніципальної) згідно з основоположним принципом розподілу влади в державі.

Цікаве визначення функції держави сформулював М.В. Жигуленков, розуміючи вказаний термін як «обумовлену сутністю держави її здатність до діяльності в певному напрямі, що реалізується за відповідних умов із метою вирішення завдань, що стоять перед нею» [7, с. 16]. З такою точкою зору в цілому важко погодитися, адже, як здається, функція є юридичною категорією, що відображає нормативний, визначений правовими нормами сенс існування і діяльності держави та системи її органів, її основні завдання, тобто термін «функція» вбачається найбільш близьким або навіть ідентичним за змістом до вислову «основні напрями та завдання діяльності держави, що виражають її сутність як політико-територіальної організації суспільства». Одним із таких основних напрямів, безумовно, є управління державними фінансами, що

знаходить свій прояв у повноваженнях конкретних державних органів у відповідності до компетенції кожного окремого владного інституту, тобто питання про адміністративно-правове визначення повноважень органів публічної влади як суб'єктів фінансових правовідносин слід розглядати саме крізь аналіз функцій фінансового права як галузі національного права, адже саме галузеві нормативно-правові акти є джерелом фінансових функцій та повноважень органів публічної влади.

Водночас, незважаючи на беззаперечну важливість функціональної характеристики органів публічної влади як суб'єктів фінансових правовідносин, питання про їх функції донині не одержало однозначного вирішення. З одного боку, це пояснюється багатозначністю самого терміну «функція», а з іншого – недостатньою розробкою питання про співвідношення понять «функція права», «функція держави», «функція органу публічної влади» тощо.

При цьому, як слушно вказується в юридичній літературі, слід розрізняти поняття «суб'єкт фінансового права» і «суб'єкт (або учасник) фінансових правовідносин». Суб'єкт фінансового права – це особа, що має правосуб'єктність, тобто потенційно здатна бути учасником фінансових правовідносин. Суб'єкт фінансових правовідносин – це реальний учасник конкретних правовідносин. Суб'єктами фінансових правовідносин можуть бути фізичні особи (громадяни), юридичні особи публічного права та юридичні особи приватного права, державні утворення (держава в особі уповноважених органів) і муніципальні (місцеві) утворення (органи місцевого самоврядування). Особливістю фінансових правовідносин є те, що одним із суб'єктів цих відносин обов'язково повинен бути відповідний орган державної влади (державний або муніципальний). Іншими словами, між суб'єктами фінансових правовідносин немає рівності сторін, натомість завжди одна сторона відносин буде наділена владними повноваженнями по відношенню до іншої сторони, зобов'язаної підпорядкуватись встановленим правилам формування, розподілу чи використання коштів публічних грошових фондів. Тому фінансові правовідносини не можуть виникати між фізичними особами (громадянами), між фізичними особами (громадянами) і юридичними особами, що мають організаційно-правову форму, яка базується на приватній власності, а також між такими юридичними особами. Якщо відповідні відносини і матимуть грошовий характер, але регулюватимуться вони нормами цивільного права, а не фінансового. Таким чином, суб'єктами фінансових правовідносин виступають: держава, адміністративно-територіальні одиниці в особі відповідних державних органів чи органів місцевого самоврядування; підприємства, організації, установи, тобто юридичні особи публічного та приватного права, їх підрозділи; громадяни, як суб'єкти підприємницької діяльності, так і фізичні особи, які не є суб'єктами підприємницької діяльності, тобто індивідуальні суб'єкти [8, с. 65].

Отже, якщо проаналізувати суб'єктний склад фінансових правовідносин, можна констатувати їх публічно-правову функціональність спрямованість та реалізацію цілого комплексу загальних функцій права в цілому в практичній діяльності конкретних суб'єктів – органів публічної влади.

Серед таких функцій слід відзначити як загальносоціальні, так і юридичні (спеціальні) [9, с. 257]. До загальносоціальних функцій права можна віднести інформаційну функцію, що полягає в наданні громадянам правової інформації в межах компетенції того чи іншого публічно-владного інституту.

На рівні фінансово-правових відносин інформаційна функція права реалізується, наприклад, у повноваженнях Міністерства фінансів України щодо інформування громадськості про економічні та фінансові цілі держави (п. 20 ст. 4 Положення про Міністерство фінансів України) [10]. Юридичний зміст фінансових та економічних цілей держави обумовлюється засадами правового статусу Міністерства фінансів як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову та бюджетну політику, державну політику у сфері державного провірного контролю, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, забезпечує формування державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності та забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку (п. 1 Положення про Міністерство фінансів України) [10].

Інформаційні повноваження органів публічної влади є досить важливими у сучасних умовах інформатизації суспільства та постійного зростання можливостей доступу до економічної інформації в умовах розбудови ефективної ринкової економіки в Україні, адже, з точки зору сучасної науки, в інформаційному суспільстві економічний розвиток, соціальні зміни, якість і спосіб життя залежать від наукового знання й способу експлуатації інформації, що характеризується за такими ознаками, як: технологічна (поширення інформаційних технологій у суспільному житті, тобто у виробництві, установах, системі освіти й у побуті; соціальна (інформація викликає

зміни якості життя, формується «інформаційна свідомість», інформаційна культура в широкому й вільному доступі до інформації); економічна (інформація стає провідним ресурсом економіки); політична (свобода одержання й поширення інформації впливає на політичний процес, зміни якого виражаються в зростанні участі й консенсусу між різними класами й соціальними верствами населення); культурна (визнання культурної цінності інформації сприяє утвердженню інформаційних цінностей в інтересах розвитку окремого індивіда й суспільства в цілому) [11, с. 44].

Більше того, в сучасному інформаційному суспільстві відбувається процес, який можна визначити як економізацію суспільних відносин, їх орієнтацію на отримання прибутку та задоволення постійно зростаючих матеріальних потреб, що знаходить свій прояв і у відповідному векторі розвитку правових норм. Надання обсягу економічної та фінансової інформації із закріпленням відповідних повноважень за органами публічної влади в суспільно-політичному сенсі сприяє пошуку методологічних підходів до вирішення проблем співвідношення економічної та політичної влади в державі, що також є одним з ключових функціональних завдань права як системного явища.

У цьому контексті варто відзначити, що в сучасних умовах економічної та фінансової глобалізації відбуваються певні зміни в структурі суб'єктного складу носіїв економічної влади, що виражається в посиленні ролі наднаціональних економічних інститутів у структурі національних фінансово-економічних систем, таких як Міжнародний валютний фонд, міжнародні банки, юридичні фірми, які їх обслуговують, транснаціональні корпорації та інші глобальні і регіональні національні організації [12, с. 187], що детермінує і нові форми здійснення інформаційної функції суб'єктами фінансових правовідносин, в якості прикладу чого можна навести постійне інформування органами та посадовими особами публічної влади України Міжнародний валютний фонд про макроекономічні та фінансові показники функціонування національної економіки, від чого безпосередньо залежать подальші рішення та дії вказаного міжнародного фінансового інституту (щодо України – виділено нами) [13, с. 251], тобто в сучасних умовах інформаційна функція права виходить за межі конкретного суспільства та має свій міжнародний вияв, зважаючи на тенденцію до посилення взаємозалежності держав у сучасному світі.

З функцією інформування суспільства тісно пов'язана орієнтаційна функція права, тобто орієнтування громадян на правомірну поведінку, що знаходить свій прояв і в конкретних фінансово-економічних функціях органів публічної влади. Зокрема, від належних установок публічно-владних інститутів на правомірну поведінку, адресованих суспільству, безпосередньо залежить фінансова дисципліна, виконання бюджету, нормального порядку кредитно-грошових відносин тощо.

Окремо в цьому контексті слід звернути увагу на організаційно-адміністративні осо-





бливості реалізації бюджетного процесу в широкому розумінні цього поняття, належне виконання якого обумовлюється, в першу чергу, правомірним ставленням юридичних та фізичних осіб – резидентів держави – до сплати встановлених чинним законодавством податків та зборів до державного та місцевих бюджетів, а також спеціальних цільових державних фондів.

В.Я. Малиновський визначає бюджетний процес як регламентовану нормами права діяльність, пов'язану зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему [14, с. 332], тобто йдеться про відповідну врегульовану правовими нормами діяльність органів публічної влади – суб'єктів фінансових правовідносин у межах їх компетенції, що складається з функцій та повноважень, реалізація яких спрямована на забезпечення функціонального призначення права як комплексного, системного явища в цілому.

У відповідності до чинного законодавства, суб'єктами бюджетного процесу є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Прем'єр-міністр України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, тобто ті органи публічної влади, які в сукупності належних їм повноважень визначають обсяг фінансових ресурсів, необхідний для виконання завдань з розвитку виробничої та невиробничої сфер народного господарства, встановлюють розподіл цих ресурсів у галузевому та територіальному розрізах, чим детермінуються такі основні завдання органів публічної влади як суб'єктів бюджетного процесу: а) визначення доходів з кожного джерела; б) визначення величини видатків; в) контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств, організацій, установ за виконанням ними бюджетних коштів; г) створення державних матеріальних і грошових резервів для постійного фінансування передбачених заходів [15, с. 67].

Ще однією загальносоціальною функцією права є виховна, яка є досить близькою за юридичним змістом до інформаційної та орієнтаційної функції і полягає в здійсненні загального впливу методами правового регулювання на рівень правової культури та правової свідомості суспільства, зокрема у сфері фінансових правовідносин.

Так, в якості прикладу виховного впливу на посадових осіб державного органу – спеціального суб'єкта фінансових правовідносин можна назвати Наказ Держаної фіскальної служби України (далі – ДФС) від 17 жовтня 2017 р. № 681 «Про проведення громадської експертизи» [16], яким призначається гро-

мадська експертиза діяльності ДФС за запитом громадської організації «Українська Демократія».

**Висновки.** Отже, в результаті проведеного дослідження особливостей співвідношення функцій права з функціями органів публічної влади – суб'єктів фінансових правовідносин можна дійти до фундаментального висновку про те, що функції органів публічної влади – суб'єктів фінансових правовідносин безпосередньо відображають юридичний зміст функцій права та спрямовані на їх реалізацію у фінансово-економічній сфері суспільної життєдіяльності на індивідуально визначеному рівні.

При цьому ключовим елементом реалізації загальносоціальних функцій права в діяльності органів публічної влади – суб'єктів фінансових правовідносин є фіскальна (податкова) політика, під якою розуміють систему відносин, що складаються між платником податку і державою, а також стратегію їх дій у різних умовах господарювання та економічних системах.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Затонский В.А. Эффективная государственность / под ред. А.В. Малько. М.: Юрист, 2006. 286 с.
2. Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. М., 1970. 215 с.
3. Тененбаум В.О. Государство: система категорий. Саратов, 1971. 212 с.
4. Марксистско-ленинская общая теория государства и права: основные институты и понятия. М., 1970. 621 с.
5. Цивалидзе Д.Ю. Развитие экономических функций социалистического государства в современных условиях: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1971. 32 с.
6. Кузнецов И.А. К вопросу о понятии функций государства. Вопросы теории государства и права: межвузовский сборник научных трудов. Вып. 3 (12) / под ред. И.Н. Сенякина. Саратов, 2001. С. 146–149.
7. Жигуленков М.В. К вопросу о понятии «функция государства». Право и политика. 2001. № 5. С. 13–16.
8. Фінансове право: підруч. / за заг. ред. О.М. Бандурки та О.П. Гетманець. Х.: Екограф, 2015. 500 с.
9. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підруч. Харків: Еспада, 2009. 752 с.
10. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF> (дата звернення: 25.12.2017).
11. Ліпкан В.А. Політологія. Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції. К.: КНТ, 2006. 280 с.
12. Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М.: Проспект, 2009. 400 с.
13. Бугай М.В. Правовий статус МВФ та його співпраця із державами-членами. Молодий вчений. 2016. № 9. С. 250–253.
14. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. К.: Атіка, 2003. 576 с.
15. Сочка К.А. Порядок формування бюджету на місцевому та регіональному рівнях / Довідник для депутатів та голів рад. Ужгород: УжДУ, 1996. С. 60–72.
16. Про проведення громадської експертизи: Наказ Держаної фіскальної служби України від 17 жовтня 2017 р. № 681. URL: <http://sfs.gov.ua/data/normativ/000/002/72521/681.PDF> (дата звернення: 25.12.2017).