

---

**Д. БІЛІНСЬКИЙ,**

*доцент кафедри фінансового права  
Національного університету  
«Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»,  
кандидат юридичних наук*



УДК 347.73

## **Публічний інтерес як вихідна засада структурування фінансової системи**

У статті досліджується взаємозв'язок категорій «публічний інтерес» і «фінансова система». Вказується, що ефективна фінансова система здатна забезпечити баланс між публічними інтересами у царині фінансів та інтересами зобов'язаних осіб. Звертається увага не тільки на вплив публічного інтересу на структуру фінансової системи, а й на зворотний вплив. Останній виявляється, зокрема, в тому, що при наближенні до бажаної моделі фінансової системи трансформується і сам публічний інтерес у цій сфері, оскільки з'являються нові перспективи, інтереси.

**Ключові слова:** фінанси, фінансова система, фінансові правовідносини, публічний інтерес.

Наявність фінансових ресурсів є однією з основних умов для виконання державою своїх функцій. У зв'язку з цим у держави формується відповідний інтерес щодо забезпечення повного та своєчасного формування, розподілу (перерозподілу) і використання публічних грошових фондів. Саме наявність публічного інтересу спонукає державу врегулювати частину грошового обігу та перетворює економічні відносини у фінансові правовідносини.

О. М. Козирін справедливо зазначає, що публічні фінанси являють собою сферу зіткнення різних, часом суперечливих і різноспрямованих інтересів: державних, групових, індивідуальних» [1, с. 3]. Слід погодитися із В. В. Субочевим, що в таких випадках і виявляє свою значимість регулятивна функція держави, яка не тільки направляє реалізацію інтересів індивідів та суспільства в цілому в необхідному напрямі, а й не дає окремим суперечностям перерости

в соціальний конфлікт, захищає найбільш вразливі інтереси і в той же час забезпечує баланс інтересів особистості, суспільства та самої держави [2, с. 10]. Додамо, що як засіб для досягнення зазначеного інтересу використовується право, як найбільш ефективний регулятор суспільних відносин.

Визначаючи місце та значення публічного інтересу, треба виходити з того, що пріоритет у публічно-правовому регулюванні має воля органів державної влади, яка передусім підкоряється її завданню по захисту інтересів особи. Саме на реалізацію такої кінцевої мети і спрямована побудова галузей публічного права, відносини між ними. Фундаментом такої побудови є категорія публічного інтересу. Так, К. Ю. Тот'єв зазначав, що публічність передбачає здійснення різних видів діяльності для досягнення суспільних цілей [3, с. 19]. Публічність інтересу означає, що його суб'єктом (носієм) є суспільство як органічне ціле. Найбільшою мірою спільністю володіють інтереси всього суспільства (суспільні інтереси). Вони відображають базові потреби людей і у багатьох обумовлюються необхідністю соціального розвитку. Дійсно, при дослідженні публічного інтересу перш за все слід виходити з того, що поєднуючим моментом тут завжди виступатимуть існуючі зовні життєво важливі для всього суспільства потреби.

У чому ж полягає публічний інтерес у сфері фінансів? Аналізуючи публічний інтерес як мету діяльності суб'єктів фінансового права, М. О. Перепелиця зауважує, що в межах фінансової сфери життєдіяльності суспільства стрижневим моментом виступати-

муть об'єктивні потреби суспільства щодо організованої та цілеспрямованої мобілізації (створення), розподілу та використання загальних (публічних) фінансових ресурсів, які можуть бути виражені у різній предметній формі (кошти, інші матеріальні цінності), а також здійснення контролю за даними процесами [4, с. 130]. Саме це положення є головним при обґрунтуванні необхідності існування публічного інтересу у фінансових правовідносинах. Навряд чи щось інше у фінансовій сфері може мати настільки важливе значення, щоб об'єднати навколо себе все суспільство та спрямувати його зусилля в одне русло.

Слід погодитися з автором, що інтерес суспільства у сфері фінансів полягає в організації планомірного руху централізованих і децентралізованих публічних грошових фондів. У той же час висновки М. О. Перепелиці стосовно того, що публічні інтереси держави та суспільства зобов'язані становити одне ціле, хотілося б піддати сумніву з огляду на таке. Вчена зауважує, що у правовій науці при розгляді поняття публічного інтересу одним із ключових постає таке запитання: чи збігаються інтереси суспільства і держави та чи можна їх розуміти як тотожні? Автор доходить висновку, що безумовно, публічні інтереси держави та суспільства зобов'язані становити єдине ціле. Інакше, як показує дійсність, все суспільство буде «обслуговувати» фінансові потреби олігархічної держави.

На нашу думку, зіткнення інтересів індивідів, суспільства та держави у фінансовій системі неминуче. Пов'язане це, зокрема, з різною спрямованістю деяких інтересів, наприклад, держави

та зобов'язаної особи у царині оподаткування. Так, для держави інтерес зводиться до отримання максимальної кількості коштів від платників податків, тоді як у зобов'язаних осіб інтерес полягає у збереженні результатів своєї діяльності, мінімізації податкових платежів. Однак завдання держави – досягти певного балансу, максимально задовольняючи публічний інтерес у сфері фінансів, мінімізувати при цьому негативні наслідки для приватних інтересів. Як відомо, понад 200 років тому знаменитий шотландець Адам Сміт [5, с. 10], розробляючи основи розвитку ринкової економіки, підкреслював, що тільки держава в інтересах нації може обмежувати жадібність монополістів, авантюризм банкірів і егоїзм торговців.

На певні особливості досліджуваної категорії звертає увагу і Ю. О. Тихомиров [6, с. 6], який підкреслює, що публічний інтерес – це визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого слугує гарантією її існування та розвитку. Аналізуючи характер публічного інтересу в царині оподаткування, М. П. Кучерявенко зауважує, що не можна абсолютизувати податковий публічний інтерес. Подібна позиція послідовно приведе до держави, що «заробляє податками». Вони не самоціль, інакше все зведеться до самозабезпечення влади. Податки, збори і бюджет служать базою для виконання функцій держави [7, с. 28].

Слід зауважити, що об'єктивний характер фінансових суперечностей обумовлює необхідність створення у фінансовій системі відповідних механізмів їх узгодження. Функціону-

вання фінансової системи завжди пов'язане з наявністю та необхідністю вирішення суперечностей між окремими суб'єктами. На таку властивість фінансів досить давно звертається увага. Так, в «Енциклопедичному словнику» Ф. Брокгауза та І. Єфрона вказується: «Люди мають різні інтереси, що накладають свій відбиток на зміст фінансових інститутів, унаслідок чого останні не відрізняються логічною злагодженістю» [8, с. 868]. Саме тому ефективна фінансова система здатна забезпечити баланс між публічними інтересами та інтересами зобов'язаних осіб.

Слід зазначити, що чинне законодавство України не містить визначення поняття «фінансова система». Зазначений термін використовувався в законодавстві України раніше. Так, Законом «Про економічну самостійність Української РСР» [9] було встановлено, що «Українська РСР має власну фінансову систему» (ч. 1 ст. 5). Дещо пізніше, після внесення змін до Закону України «Про бюджетну систему України» від 29 липня 1995 р. [10], законодавче закріплення набуло поняття «одиниця фінансової системи», згідно зі ст. 23 зазначеного Закону встановлювалося, що бюджет є складовою частиною фінансової системи України. Крім того, в цій же статті було закріплено принцип законодавчого регулювання взаємовідносин бюджету з іншими ланками фінансової системи.

У науці фінансового права до визначення поняття «фінансова система» склалася низка підходів, зокрема, таких як: фондівий, інституційний, посуб'єктивний, процедурний та ін. Не заглиблюючись у зміст кожного із вище-

зазначених підходів, зауважимо, що всі вони тісно пов'язані. Крім того, кожна із концепцій певною мірою посиляється на використання фондів коштів (домінує фондовий підхід). До того ж кожен із підходів містить посилення на бюджетну систему як одну з основних ланок фінансової системи. Ураховуючи викладене, можна запропонувати певне синтезоване визначення поняття «фінансова система». Фінансова система – це внутрішня будова фінансів, що являє собою сукупність взаємопов'язаних суспільних відносин (інститутів), які складаються при формуванні, розподілі та використанні грошових фондів, що необхідні державі для виконання покладених на неї завдань та функцій.

Варто зауважити, що трансформація публічних інтересів у царині фінансів обумовлює пошук оптимальної моделі фінансової системи. У зв'язку з цим нам видається, що фінансову систему слід розглядати як динамічну категорію, отже, і складові частини публічної фінансової системи з розвитком економічних відносин, зміною публічного інтересу трансформуються, а також перерозподіляється значення окремих елементів усередині фінансової системи. Ми поділяємо думки Е. Д. Соколової, що зміни, які відбулися в політичній та соціально-економічній сферах суспільства після розпаду СРСР (грудень 1991 р.), не могли не вплинути на зміст і структуру фінансової системи країни [11, с. 11]. Одна з таких істотних змін у структурі публічної фінансової системи – це посилення ролі податків і зборів як основних джерел доходів публічних грошових фондів. Так, у структурі доходів Державного бюджету України на

2013 р. податкові надходження становлять більше як 80 % [12]. Для порівняння – у структурі дохідної частини Державних бюджетів СРСР (1985–1990 рр.) частка податкового надходження (податок з обороту) коливалася в межах 20–30 % [13].

Слід погодитися з О. С. Ємельяновим [14, с. 9], який значно розширює коло елементів, що входять у фінансову систему. Так, поряд із такими традиційними елементами фінансової системи, як бюджетна, кредитна і т. д., автор виділяє окрему складову – податкову систему. До публічного сектору фінансової системи Російської Федерації, на думку О. С. Ємельянова входить і податкова система, що включає в себе всі податки та збори, які стягуються на території Російської Федерації, а також органи, що здійснюють організацію їх сплати та податковий контроль. У цілому підтримуючи підхід автора, хотілося б вказати на неприпустимість змішання двох підходів до розуміння фінансової системи (як сукупності інститутів і як сукупності державних органів).

Можна додати, що традиційна чотириланкова структура фінансової системи підлягає перегляду. Пов'язано це перш за все з істотною зміною економічних відносин порівняно з тим періодом, коли формувалися зазначені уявлення про структуру фінансової системи. Приміром, фінанси підприємств (насамперед державних і комунальних) не мають такого істотного значення у формуванні публічних доходів, яке їм відводилося в період функціонування адміністративно-командної економіки. Зворотна тенденція, як уже зазначалося, характерна для податкової системи.

Ураховуючи вищевикладене, можна дійти висновків, що публічний інтерес та фінансова система є взаємопов'язаними категоріями, оскільки фінансова система – це сфера зіткнення публічних та приватних інтересів. Саме тому слід погодитися із В. М. Опаріним, що питання стосовно визначення засад розбудови та функціонування фінансової системи слід розглядати у взаємозв'язку із проблемами механізмів узгодження інтересів окремих суб'єктів фінансових відносин і критеріїв оптимального співвідношення у розвитку окремих складових фінансової системи. У той же час неоднозначною є позиція В. М. Опаріна, що: «весь досвід реформ у країнах із перехідною економікою, у тому числі й в Україні, переконливо свідчить: романтичні сподівання на те, що прийняття правильних, справедливих і прозорих законів вирішить усі проблеми формування дієздатної фінансової системи та демократичного суспільства, виявились безпідставними» [15, с. 5]. Так,

дійсно досконалість фінансового законодавства не є самодостатньою обставиною для ефективного функціонування фінансової системи, утім упорядковане, стабільне фінансове законодавство є необхідним складником механізму регулювання державою фінансових відносин. Слід додати, що право (і законодавство як його зовнішній вираз) – не істина, а лише варіант доцільності, найбільш прийнятний балансуєчий елемент у діалектичному співіснуванні інтересів особи, суспільства і держави [2, с. 10]. Досліджуючи взаємозв'язок категорій «фінансова система» та «публічний інтерес», слід звертати увагу не лише на вплив інтересу на структуру фінансової системи, а й на зворотний вплив фінансової системи. Це виявляється, зокрема, в тому, що при наближенні до бажаної моделі фінансової системи трансформується і сам публічний інтерес у цій сфері, оскільки з'являються нові перспективи, інтереси.

### Список використаної літератури

1. Козырин А. Н. Публичные финансы: взаимодействие государства и общества / А. Н. Козырин. – М. : Статут, 2002. – 37 с.
2. Субочев В. В. Законные интересы / В. В. Субочев. – М. : Норма, 2008. – 237 с.
3. Тотьев К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве / К. Ю. Тотьев // Государство и право. – 2002. – № 9. – С. 19–25.
4. Перепелица М. О. Интерес как обобщающая характеристика субъекта финансового права / М. О. Перепелица // Правн. часоп. Донец. ун-ту : наук. журн. – 2009. – № 1/2. – С. 130–136.
5. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. – М. : Эксмо, 2007. – С. 10.
6. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М., 2001. – 960 с.
7. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права : в 6 т. / Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас : Право. – Т. 2 : Введение в теорию налогового права. – 2004. – 600 с.
8. Энциклопедический словарь. Т. XXXVA. – СПб. : Акционер. о-во Брокгауз – Ефрон, 1902.
9. Про економічну самостійність Української РСР : Закон УРСР // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1990. – № 34. – Ст. 499.
10. Про бюджетну систему України : Закон України (у ред. від 29 черв. 1995 р.) // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 26. – Ст. 195.
11. Соколова Э. Д. Правовые основы финансовой системы России / Э. Д. Соколова ; отв. ред. Е. Ю. Грачева. – М. : ИД «Юриспруденция», 2006. – 112 с.

12. Про Державний бюджет на 2013 : Закон України від 06.12.2012 № 5515-VI // Голос України. – 2012. – 19 груд. (№ 241).
13. <http://istmat.info/node/437>.
14. Емельянов А. С. Введение в финансовое право: Курс лекций / А. С. Емельянов. – Тюмень : Тюмен. юрид. ин-т МВД России, 2000. – 139 с.
15. Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук : спец. 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит» / В. М. Опарін ; Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана. – К., 2006. – 25 с.

*Стаття надійшла до редколегії 13.08.2013.*

### **Белинский Д. Публичный интерес как исходная основа структурирования финансовой системы**

В статье исследуется взаимосвязь категорий «публичный интерес» и «финансовая система». Указывается, что эффективная финансовая система способна обеспечить баланс между публичными интересами в сфере финансов и интересами обязанных лиц. Обращается внимание не только на влияние интереса на структуру финансовой системы, но и на обратное воздействие. Последнее проявляется, в частности, в том, что при приближении к желаемой модели финансовой системы трансформируется и сам публичный интерес в этой сфере, так как появляются новые перспективы, интересы.

**Ключевые слова:** финансы, финансовая система, финансовые правоотношения, публичный интерес.

### **Belinsky D. The public interest as the initial basis for structuring the financial system**

This article examines the relationship categories of «public interest» and «the financial system». Indicated that an efficient financial system is able to provide a balance between the public interest and the interests of the parties liable. Attention is paid not only to the influence of interest on the structure of the financial system, but on the opposite impact. Last seen in the fact that as we approach the desired model of the financial system and transformed itself a public interest in this area, as there are new perspectives and interests.

**Keywords:** finance, financial system, financial, legal, public interest.