

## ПРОБЛЕМИ ТА СУДЖЕННЯ

УДК 336.2

**Т. Латковська,**

доктор юридичних наук, професор кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

### ПРІОРИТЕТНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСОВИХ ІНТЕРЕСІВ У ФІНАНСОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ОДИН ІЗ ПРИНЦИПІВ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Фінансове право побудоване на засадах, началах, положеннях, принципах і вимогах, що відбивають його сутність та цілеспрямованість. Введені Конституцією та законами України, вони є загальнообов'язковими, адже норми їх обов'язкові для всіх осіб, що беруть участь у фінансовій діяльності держави та органів місцевого самоврядування. Одним із основних принципів фінансового права є принцип пріоритетності публічних фінансових інтересів у фінансовій діяльності.

Розглядаючи принципи фінансового права, необхідно відмітити, що вони формуються не ізольовано, а під впливом загальних принципів усєї правової системи держави. Розробка такої фундаментальної правової категорії, як принципи права, є одним із способів досягнення стабільності у суспільстві та побудови сучасного правового фундаменту ринкової економіки.

Незважаючи на те, що проблеми принципів права є предметом уваги вчених протягом багатьох десятиліть і їх дослідженню приділено достатньо уваги в юридичній науці, однак однозначних, загальноприйнятих поглядів на цю правову категорію ще не сформовано. Це дійсно складна та непроста тема, оскільки в принципах права відображені ті економічні, соціальні та політичні зміни, які відбуваються в процесі розвитку суспільства. Цікавість до принципів права зростає ще й тому, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на

забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права (ст. 18 Конституції України) [4].

Фінансове право спрямоване на задоволення інтересів суспільства, держави, оскільки нормами Конституції закріплено, що Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною і правовою державою.

Принципи фінансового права, виражені в його нормах, забезпечують цілеспрямоване регулювання фінансової діяльності на всіх рівнях фінансової системи. Як відмічає Р. З. Лівшиц [6, 95], принципи права необхідно виводити з самої правової матерії, а не з ідеологічних категорій. Визнаючи в праві систему суспільного порядку, засіб суспільного погодження, шлях та засіб запобігання та розв'язання суперечностей, потрібно відповідно конструювати і принципи права. Принципи охоплюють всю правову матерію — і ідеї, і норми, і відносини — та надають їй логічності, послідовності, збалансованості. У принципах права немов би синтезується світовий досвід розвитку права, досвід цивілізації. Принципи — як би «сухий осадок» найбагатішої правової матерії, її скелет, її суть, що звільнена від конкретики та подробиць. Принципи відіграють роль орієнтирів у формуванні права. Еволюція права йде від ідей до норм, потім

через реалізацію норм — до суспільної практики. Починаючи з появи ідеї, а ідея часто формується у вигляді правового принципу, принцип визначає, направляє розвиток права.

Л. С. Явич припускає, що деякі принципи можуть формуватися, удосконалюватися та діяти, не будучи до певного часу чітко вираженими в законодавстві, можуть функціонувати у сфері судової практики та правових звичаїв, у галузі комплексів суб'єктивних прав та конкретних правовідносин, що складаються, хоча, звичайно, оптимальний варіант полягає в найбільш повному закріпленні основних начал в законодавстві [2, 149].

І сьогодні більшість вчених підтримують точки зору Р. З. Лівшица, Л. С. Явича та інших теоретиків права та відрізняються або доволі широкими поглядами на принципи права, або обмежуються більш вузькими трактуваннями.

Представників широкого розуміння принципів права об'єднує думка, орієнтована на відмінність між правом та законом. Однак необхідно розуміти, що в дійсності таке розуміння права та його принципів веде до розчинення та розмивання його в інших правових явищах, що, на думку Р. О. Халфінової, здатне потягнути за собою суттєве послаблення його дійсності, а з іншого боку — застосування засобів впливу, властивих праву, до таких сфер суспільних відносин, в які право не повинно втручатися [10, 22].

Аналіз різних визначень принципів права дозволяє зазначити, що теоретики права у якості родової ознаки принципу права, як правило, називають категорії «начало», «вихідні нормативно-керівні начала», «вихідні нормативно-правові засади», «ідеї», «положення». Деякі вчені використовують сукупність цих категорій в різних комбінаціях, аргументуючи свої висновки на розумінні принципу як загальнонаукового терміна. Так, М. І. Байтін визначає принцип права як «вихідні, визначні ідеї, положення, установлення...». М. М. Марченко під принципами права розуміє «вихідні

нормативно-керівні начала (імперативні вимоги), що визначають загальну спрямованість правового регулювання суспільних відносин» [8, 95].

С. С. Алексеев принципи права визначає як виражені в праві вихідні нормативно-правові засади, що характеризують його зміст, його основи, закріплені в ньому закономірності суспільного життя [1, 98–99]. На думку А. М. Колодія, принципи права — це такі відправні ідеї існування права, які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і становлять його головні риси, відзначаються універсальністю, вищою імперативністю і загальною значимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу [3, 27]. А. Ф. Черданцев принципи права розглядає як основні керівні ідеї (начала) [11, 186]. Окремі теоретики вважають, що ідея є в більшому ступені категорією правосвідомості, ніж правової матерії. Тому визначення принципу права через «ідею» пояснюють, чим був принцип права до його нормативного закріплення, однак не пояснюють, чим він став після цього. Принципи права не просто задуми законодавця, а його нормативні приписи: «ідея є керівництво до дії, до досягнення мети, а положення — результат дії матеріалізованої ідеї» [9].

Існуючі різні погляди на формальне закріплення принципів права породжують дискусію про відмінність між принципами права та правовими принципами. Вважають, що правові принципи, визначаючись у якості категорій правової свідомості, передують утворенню системи права та принципів права, визнаючи, що будь-який принцип права є правовий принцип, однак не всякий правовий принцип є принцип права. Чи обґрунтованим можна вважати подібне розрізнення? Адже в теорії права не спостерігається різниці між правовими нормами та нормами права, що відповідає проведеному зіставленню правових принципів та принципів права.

Латинське слово *grinсіrium* перекладається як основа, первоначало, вихідне положення будь-якого явища. Принцип в науці — це основоположне теоретичне знання, що не є ні доказовим, ні таким, що вимагає доведення [5, 363]. В. Даль вважав: «Принцип — наукове чи моральне начало, основа, правило, від якого не відступають» [2]. Аналогічне тлумачення поняття «принцип» дає словник С. Ожегова: «принцип — це переконання, основне засадне положення». За великим тлумачним словником сучасної української мови «принцип — основне вихідне положення будь-якої теорії, вчення, науки». В юридичній енциклопедії «принцип — основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю». Аналізуючи зазначене можна стверджувати, що принцип — це завжди вихідне направляюче начало.

Фінансове право включається в систему українського права як одна з її основних, але й разом з тим складних галузей, що активно розвивається на сучасному етапі. Останні роки відмічені бурхливим розвитком як фінансового законодавства, так і фінансово-правової науки. Фінанси, які виступають базовою категорією науки фінансового права та відграють важливу методологічну роль у визначенні предмета фінансового права у сучасних умовах мають величезне значення для суспільства та його громадян, вони слугують матеріальною основою самого існування держави, забезпечуючи виконання всіх її головних функцій. Фінанси сприяють розвитку фінансових інститутів, зміцненню основ устрою держави, перерозподілу ресурсів у соціальну сферу, стимулюванню інвестиційної активності суб'єктів всіх форм власності, збільшенню потенціалу бюджетів всіх рівнів.

Здійснюючи фінансову діяльність, держава в силу свого подвійного положення, і як власника грошових засобів, і як політичного суб'єкта, що невідвратно втручається у приватну власність, зобов'язана вирішувати і цілий ряд організаційних завдань, спрямованих на

побудову грошової системи, встановлення порядку діяльності фінансових органів та установ.

Система фінансового права, її інститути, не можуть бути створені належним чином, якщо законодавець не буде керуватися певними принципами. Принципи фінансового права створюють внутрішню узгодженість системі або інституту внаслідок того, що формування всіх правових норм галузі фінансового права, її інститутів, підкріплені єдиним керівним ідеям. Виражені та закріплені в правових нормах, принципи фінансового права забезпечують цілеспрямоване регулювання фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування на всіх рівнях фінансової системи. У той же час принципи фінансового права отримують свій вираз у процесі законотворчості. Розгалуженість фінансового законодавства, відсутність єдиного законодавчого акта, унеможливлення мати універсальний фінансовий кодекс по-особливому виводять значення фінансово-правових принципів. Принципи фінансового права відображають об'єктивні зв'язки, закономірності розвитку фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, в результаті чого вони стають методологічною основою формування фінансово-правової галузі. У цьому проявляється соціальна обумовленість принципів, їх залежність від об'єктивної реальності з урахуванням життєвих умов.

Вченими неоднократно підкреслюється, що принципи права є своєрідною системою координат, в рамках якої розвивається відповідна галузь права, та одночасно вектором, що визначає розвиток цієї галузі. На їх основі повинні формуватися інститути та підгалузі фінансового права, розроблятися, змінюватися, удосконалюватися фінансове законодавство.

Фінансово-правові принципи встановлюють конструктивні орієнтири в розвитку інститутів фінансового права та визначають напрямок розвитку фінансового законодавства. Звертається увага і на зворотну сторону цих взаємовідносин, коли правове оформлення

принципів фінансового права будується за інституціональними складовими. Проте, що кожний фінансово-правовий інститут наділений своїми принципами, бачимо у відповідних кодексах. Однак і в податковому законодавстві, як і в бюджетному, відсутнє конкретне визначення принципів податкового (бюджетного) права або принципів податкового (бюджетного) законодавства. Вивчаючи принципи, закріплені двома кодексами — Бюджетним та Податковим, зазначимо, що статтею 7 Бюджетного кодексу закріплені принципи бюджетної системи, серед яких: принцип єдності, принцип збалансованості, принцип самостійності, принцип повноти, принцип обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидарності, принцип цільового використання бюджетних коштів, принцип справедливості і неупередженості, публічності та прозорості. Законодавець також закріплює принципи надання субвенцій на виконання інвестиційних програм (ст. 105): принцип об'єктивності та відкритості, принцип єдності, принцип збалансованого розвитку, принцип цільового використання коштів. Стаття 4 Податкового кодексу визначає основні принципи, на яких ґрунтується податкове законодавство України, серед яких: загальність оподаткування, рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації, невідворотність настання визначеної законом відповідальності у разі порушення податкового законодавства, презумпція правомірності рішень платника податку, фіскальна достатність, соціальна справедливість, економічність оподаткування, нейтральність оподаткування, стабільність, рівномірність та зручність сплати, єдиний підхід до встановлення податків та зборів. Вказані принципи, на жаль, не знайшли повного відображення у чинних податкових законах. Взяти хоча б принцип стабільності, який передбачає незмінні умови оподаткування протягом певного часу. Відповідно до п. 4.1.9 ст. 4 Податкового кодексу: стабільність — зміни до будь-яких елементів податків та зборів

не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки. Податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року. Однак вже Законом України від 7 квітня 2011 року № 3221-VI встановлено інші правила: тимчасово, до 31 липня 2011 року, встановлено ставки акцизного податку на такі товари, як бензин. Законом України від 15 травня 2012 року № 4677-VI «Про внесення змін до підрозділу 5 розділу ХХ «Перехідні положення» Податкового кодексу України щодо коригування ставок акцизного податку» знову змінено ставки акцизного податку.

В умовах, коли відбуваються перетворення в економічній, політичній та правовій сферах, в умовах формування правової держави та створення в країні правового порядку, принципи фінансового права не можуть не змінюватися. Пронизуючи всі правові норми, а в нормах фінансового права чітко закріплені вимоги держави у сфері фінансової діяльності, принципи фінансового права виконують важливу роль в регулюванні фінансово-правових відносин. Будь-яка норма фінансового права не може суперечити його принципам. Принципи фінансового права повинні відображати сукупність властивостей предмета або методу правового регулювання.

Принцип пріоритетності публічних фінансових інтересів у фінансовій діяльності, яка представляє заснований на нормах права планомірний процес управління публічними централізованими і децентралізованими фондами коштів, виражається у верховенстві загальних інтересів суб'єктів фінансового права і є одним з основних принципів даної галузі. В процесі акумуляції, розподілу та використання фондів коштів складаються процеси, які об'єктивно вимагають публічно-правового регулювання. Пріоритет публічних інтересів охоплює всі сторони фінансової діяльності держави і органів місцевого самоврядування та проявляється у якості основного положення, керівної ідеї, що

забезпечує узгодженість дій учасників фінансових правовідносин, що впливає на формування системи фінансового законодавства, фінансову правотворчість та правозастосовну практику. Принцип пріоритетності публічних фінансових інтересів в правовому регулюванні суспільних відносин, що виникають у сфері фінансової діяльності держави і органів місцевого самоврядування, припускає використання фінансово-правових інститутів з метою державного регулювання економіки, виходячи з загальнозначущих завдань суспільства.

Публічний характер, властивий фінансовому праву, проявляється не тільки в специфіці об'єктів загального інтересу, якими є фінансові ресурси держави. Призначення фінансового права повинно виражатися в забезпеченні балансу законних інтересів всіх учасників фінансової діяльності, поєднуючи при цьому публічні та приватні потреби.

Принцип пріоритетності публічних фінансових інтересів у фінансовій діяльності відображає динаміку розвитку майнових відносин. Якщо раніше публічність сприймалась в якості виразу волі держави, то з переходом до ринкової системи управління економікою та побудови держави на соціальній скерованості фінансово-правового регулювання публічне сприймається як суспільне, призначене для забезпечення життєдіяльності всіх інститутів громадянського суспільства. У сучасних умовах відбувається проникнення об'єктів публічно-правового регулювання у приватноправове і навпаки. Поєднання публічних та приватних інтересів у правовому регулюванні фінансових відносин виражається через два взаємопов'язаних елементи: збереження публічного пріоритету, але з урахуванням приватних інтересів; взаємопроникнення та взаємодія публічно-правових та приватноправових юридичних засобів, зокрема, категорій, принципів, методів.

Сьогодні в системі українського права відбуваються глибокі зміни, трансформуються мета і принципи правового регулювання фінансових відносин. Глобалізаційні процеси вимагають науково-

го дослідження питань фінансово-правового регулювання, виникає нагальна потреба у науковій оцінці процесів, що відбуваються у суспільстві, трансформації діючого права та виробленні сучасної концепції щодо предмета, методу та принципів фінансового права. Принцип пріоритетності публічних фінансових інтересів у фінансовій діяльності через загальний інтерес «скріплює» майнові та пов'язані із ними немайнові суспільні відносини, що складаються в процесі фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування.

Без правильного та глибокого вивчення галузі фінансового права, без знання науки фінансового права неможливе раціональне ведення фінансового господарства. Для фінансового управління недостатньо одних практичних знань, обов'язковою умовою є необхідність звернення до загальних науково-фінансових положень. Цим і визначається значення науки фінансового права в системі інших наук. Слід пам'ятати крилаті слова Фрідріха Великого, який назвав фінанси «пульсом держави», а значить, вирішення багатьох проблем, які виникають у сфері фінансової діяльності, з властивою пріоритетністю публічних фінансових інтересів, залежить від глибини проникнення у досліджувану матерію, адже дослідження принципів фінансового права напряду пов'язане з розробкою довгострокової та ефективної фінансової політики держави.

**Ключові слова:** принципи права, принципи фінансового права, принцип пріоритетності публічних фінансових інтересів у фінансовій діяльності.

*Стаття присвячена розгляду принципів фінансового права, серед яких принцип пріоритетності публічних фінансових інтересів є одним з найважливіших. Доводиться, що принципи фінансового права, виражені в його нормах, забезпечують цілеспрямоване регулювання фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування на всіх рівнях фінансової системи. Важливою особливістю*

принципів фінансового права є відображення сукупності властивостей предмета або методу правового регулювання. Принцип пріоритетності публічних фінансових інтересів в правовому регулюванні суспільних відносин, що виникають у сфері фінансової діяльності, припускає використання фінансово-правових інститутів з метою державного регулювання економіки, виходячи з загальнозначущих завдань суспільства.

Стаття посвячена рассмотрению принципов финансового права, среди которых принцип приоритетности публичных финансовых интересов является одним из самых главных. Доказывается, что принципы финансового права, выраженные в его нормах, обеспечивают целенаправленное регулирование финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления на всех уровнях финансовой системы. Важной особенностью принципов финансового права является отображение совокупности особенностей предмета или метода правового регулирования. Принцип приоритетности публичных финансовых интересов в правовом регулировании общественных отношений, возникающих в сфере финансовой деятельности, допускает использование финансово-правовых институтов с целью государственного регулирования экономики, исходя из общезначимых заданий общества.

The article considers the principles of the financial law among which the principle of public financial interests is the most important. It has been proved that the principles of the financial law expressed in its norms ensure the purposeful regulation of the financial activity of the state and local authorities bodies at all levels of the financial system. The important peculiarity of the principles

of the financial law is the reflection of totality of the properties of the subject-matter and method of legal regulation. The principle of the priority of public financial interests in legal regulation of social relations arising in the sphere of the financial activity admits the use of financial and legal institutions aiming at state regulation of economy and pursuing the vital interests of the society.

#### Література

1. Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 1 / С. С. Алексеев. — М., 1981. — 360 с.
2. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 т. Т. 3 / В. Даль. — М., 1985.
3. Колодій А. М. Принципи права України / А. М. Колодій. — К., 1998. — 208 с.
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
5. Краткая философская энциклопедия. — М. : Прогресс, 1994.
6. Лившиц Р. З. Теория права : учебник / Р. З. Лившиц. — М. : БЕК, 1994. — 224 с.
7. Логинов П. В. О понятии принципов гражданского процессуального права // Вестник МГУ. Серия 11. Право. — 1985. — № 3. — С. 59.
8. Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2004. — 816 с.
9. Теория государства и права : курс лекций. — М. : Юристъ, 2003. — 250 с.
10. Халфина Р. О. Что есть право: понятие или определение // Советское государство и право. — 1984. — № 11.
11. Черданцев А. Ф. Теория государства и права : учеб. для вузов / А. Ф. Черданцев. — М. : Юрайт\_М, 2001. — 432 с.
12. Явич Л. С. Сущность права. Социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы общественных отношений / Л. С. Явич. — Л., 1985.