

## ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ СЬОГОДЕННЯ

*В статье рассматриваются правовые аспекты осуществления функций государства в сфере финансов. Анализируются основные подходы к определению понятия «функции государства» в сфере финансовой деятельности, а также анализируются проблемы их классификации. В статье предлагается авторской определению функций государства в сфере финансов и их особенностей, а также разграничение их видов исходя из тенденций развития современного финансового права.*

**Ключевые слова:** финансовая функция, финансовая политика, государственная деятельность, функции государства, функции управления.

*The legal aspects of realization of the financial state functions are shown in the article. The main views of defining of the state functions in the financial sphere and the problems of their classification are analyzed. In the article is suggested the definition of state functions in financial sphere. Main peculiarities of the financial state functions are described.*

**Key words:** financial function, financial policy, state activity, state functions, governing functions.

На державу як на суб'єкта фінансового права в ході її історичного розвитку покладається певне коло завдань та функцій. Виконання цих завдань і функцій здійснюється шляхом визначення функцій органів влади та наділення їх відповідною компетенцією у певній сфері суспільних відносин. Еволюція ро-

---

© СЕМЧИК Ольга Олександрівна – кандидат юридичних наук, м.н.с. Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

зуміння феномену «функція держави» безпосередньо пов'язана з тенденціями становлення і розвитку функціонального підходу у суспільствознавстві<sup>1</sup>, який дозволяє всебічно дослідити взаємозв'язки певної сукупності явищ, поєднаних між собою.

У теорії права у якості основної ознаки правової держави розглядається чіткий розподіл функціональних повноважень держави між певними спеціалізованими її органами на основі підпорядкування закону як волевиявленню народу<sup>2</sup>. Відтак, визначення правової природи функцій держави у галузі фінансів є вкрай важливим з огляду на існування мети розбудови України як правової держави, а також забезпечення максимально ефективного розподілу функціональних повноважень держави між її органами та недопущення їх фактичного та нормативного дублювання.

Різні погляди на функції держави висвітлювалися у працях як дослідників загальної теорії права, зокрема В.К. Бабаєва, М.І. Байтіна, О.В. Зайчука, О.М. Лощикіна, Л.Р. Наливайко, М.І. Піскотина, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабінювича, І.С. Самоценка, О.Ф. Скакун тощо, так і у дослідженнях вчених галузевих наук: В.Б. Авер'янова, О.В. Артеміної, О.П. Глебова, В.В. Давиденка, О.В. Карташова, В.І. Полуховича, О.В. Родіонової та ін. Питання про функції держави є одним з найважливіших питань у правовій доктрині, що пояснюється тим, що функції держави характеризують її соціальну роль та призначення у суспільстві. При цьому поняття функцій держави змінювалося протягом часу відображаючи зміни, що відбувалися на певному історичному етапі розвитку тієї чи іншої країни. В теорії права під функціями держави розуміють основні напрями її діяльності, в яких знаходить свій вираз її класова та загальнолюдська сутність і соціальне призначення<sup>3</sup>.

Загальне поняття «функція» застосовувалось першопочатково виключно у тематичному апараті<sup>4</sup>. На початку ХХ ст. ця категорія знайшла своє відображення і у правовій доктрині, зокрема у працях Л. Дюгі, Н.М. Коркунова, Л.Б. Петражицко і деяких інших авторів. Надалі дослідження цієї категорії у правовому контексті поглиблюються і залишаються предметом наукового пошуку та дискусій дотепер. В узагальненому вигляді аналіз розвитку теорії економічних функцій держави в українській юридичній літературі останнього часу був здійснений В.В. Давиденком та О.М. Лощикіним<sup>5</sup>. Зокрема, О.М. Лощикін у своїх працях розглядає розвиток вчення про функції держави починаючи з радянських часів, а також в контексті свого дослідження економічних функцій держави аналізує підходи до вирішення цієї проблематики, викладені у сучасних наукових працях. Тому, варто відзначити точки зору, без яких неможливо з'ясувати питання про сутність функцій держави, які вона здійснює у сфері фінансової діяльності.

В ході наукової дискусії більшість вчених прийшла до компромісного розуміння сутності правової категорії «функції держави», однак з приводу її особливостей у різних галузях права і досі триває наукова дискусія. Одним з найбільш розповсюджених визначень функцій держави є тлумачення їх як основних напрямків її діяльності, у яких виражається сутність і соціальне призначення державного управління суспільством<sup>6</sup>. Більш розгорнуте тлумачення функцій держави наводить відомий теоретик права С.С. Алексєєв. Він зазначає, що функції держави – це основні напрями її діяльності, що виражають сутність і соціальне призначення, мету і завдання держави по управлінню суспільством у властивих йому формах і властивими йому методами<sup>7</sup>.

Цікавою видається також позиція І.С. Самощенка, який визначає функції держави як «її соціальне призначення всередині та поза країною»<sup>8</sup>. Схожу думку висловлював також А.П. Глебов, зазначаючи, що функціями держави є її соціально-класове призначення, яке знаходить свій вияв у цілеспрямованому впливі на суспільні відносини<sup>9</sup>. Однак тлумачення функцій держави лише як її соціального призначення видається доволі звуженим, адже призначення лише конкретизується у функціях держави у різних видах суспільних відносин і відображається у функціях органів державної влади. Разом із тим, поняття «функція держави» за своїм змістом є відмінним від поняття «функція органу державної влади». Зазначимо, що державі як політико-правовому утворенню, яке покликано забезпечувати потреби та інтереси суспільства, і одночасно суб'єкту фінансового права належить певне коло функцій у сфері фінансової діяльності. Водночас, законодавчі акти визначають функції і для органів державної влади. Однак, ці поняття є за своєю правовою сутністю дещо різними, хоча з іншого боку тісно пов'язаними між собою. Коли мова йде про функції органів державної влади, то, зазвичай, вони стосуються здійснення ними державного управління, тобто вони являють собою функції органів державного управління. Функції держави носять більш загальний характер і за своїм змістом виступають у якості певних завдань, які стоять перед державою на конкретному етапі історичного розвитку.

Здійснення функцій держави забезпечується існуванням відповідного її механізму, а саме системою органів державної влади, які для цього наділяються певною сукупністю повноважень у різних сферах функціонування держави. Галузі функціонування держави формуються під впливом об'єктивних чинників відповідно до розвитку і ускладнення суспільних відносин на конкретному етапі історичного розвитку тієї чи іншої країни. У науковій літературі також наголошується на необхідності розмежування функцій держави і функцій органу держави<sup>10</sup>, адже функції держави розглядаються як специфічні прояви, конкретні напрямки реалізації соціального призначення держави у діяльності її органів. Як відзначає відомий правознавець М.І. Піскотін, хоча стосовно держави і управління використовуються єдине поняття функцій, мова йде по суті про різні речі: функції держави являють собою скоріше напрямки, сторони її діяльності, а функції органів управління варто тлумачити як види державної діяльності<sup>11</sup>. У теорії права здійснення державою своїх функцій розглядається крізь призму діяльності основних ланок механізму держави, що проявляється у різних сферах – законодавчій, управлінській, судовій та контрольно-наглядовій діяльності органів державної влади, що діють від імені держави<sup>12</sup>.

Діяльність держави у фінансовій сфері передбачає прояв всіх вище перелічених загальних напрямів діяльності органів державної влади. Варто погодитись із висновком Л.Р. Наливайко, що «у функціях державних органів розкривається конкретна діяльність кожної окремої ланки у механізмі держави, а функції держави виступають як основні напрямки та види діяльності всієї системи державних органів»<sup>13</sup>. При цьому дослідники у якості специфічної риси функцій держави по відношенню до функцій державних органів визначає те, що функції держави здійснюються на всій її території у межах компетенції, а функції органів – у межах своїх повноважень і відповідних галузей. Функції органів держави конкретизують більш загальні функції держави, і одні і ті самі функції держави (наприклад фінансові контрольні) належать різним органам державної влади та визначаються залежно від предметів їх відання. Таким чином, можна прийти до висновку, що

функції держави та функції державних органів співвідносяться як загальне і конкретне. Слід звернути увагу на те, що саме функції держави, а не різновиди функцій різних видів державної влади, забезпечують механізм держави в цілому системно і комплексно, коли кожній ланці зазначеного механізму належить визначене коло власних функцій.

Найбільш повно ознаки функцій держави, а відтак і їх сутність викладені у визначенні відомого конституціоналіста В.Ф. Погорілка. Він зазначає, що функції держави – це такі види її діяльності, потреба у здійсненні яких втілює найбільш суттєві її риси, соціальну природу; ці основні напрямки (і сторони) діяльності держави, у яких виражається його класова сутність і які слугують вирішенню історичних завдань, що постають перед державою на головних етапах його розвитку<sup>14</sup>.

Наукова класифікація функцій держави здійснюється за певними критеріями: за колом суб'єктів, за об'єктами, за способами, засобами та умовами діяльності держави. За значенням функції держави поділяють на основні і додаткові. До основних відносять найбільш загальні напрямки діяльності держави, а до неосновних – її конкретні напрямки. При цьому В.Ф. Погорілко відзначає, що до основних функцій держави також належать фінансова та інформаційна функції<sup>15</sup>. Однак така класифікація, на нашу думку, підлягає перегляду, адже у діяльності держави зазвичай вкрай важко визначити більшу чи меншу значимість тієї чи іншої її функції. І функції держави визначаються об'єктивно залежно від етапу її історичного розвитку, рівня розвитку права, політичних факторів тощо. І на різних етапах пріоритети у реалізації функцій держави можуть змінюватися. Особливо складно класифікувати функції держави у галузі фінансів за даним критерієм, оскільки забезпечення виконання функцій держави і у бюджетній сфері, і у податковій сфері, і у банківській сфері є однаково важливими для реалізації суспільних і державних потреб у інших сферах суспільного життя.

Найбільш розповсюдженим у теорії права є поділ функцій на внутрішні і зовнішні. Однак, висловлюється думка, що в умовах сьогодення даний критерій втрачає свою актуальність, з якою в цілому варто погодитися<sup>16</sup>. Це можна пояснити тим, що досить часто виявляється складним визначити ту чи іншу функцію виключно як зовнішню або ж як внутрішню. М.Н. Марченко з цього приводу зазначає, що «будь-яка внутрішня функція має свій зовнішній аспект, і будь-яка зовнішня, наприклад, функція інтеграції у світову економіку й співробітництва з іншими країнами у вирішенні глобальних проблем, – свій внутрішній аспект»<sup>17</sup>. Це стосується і функцій держави у галузі фінансів. Особливо актуальності це питання набуває у зв'язку з євроінтеграційними процесами, що відбуваються в Україні і відповідно необхідністю узгодження українського фінансового законодавства із законодавством європейських держав та міжнародних організацій. Саме тому розподіляти функції держави у галузі фінансів на внутрішні і зовнішні, на наш погляд, є недоцільним.

Більшість досліджень, які стосуються функцій держави у галузі фінансів, присвячені так званій економічній функції держави. Саме у якості її різновиду розглядалася податкова функція держави, яка останнім часом деякими вченими виокремлюється у незалежну державну функцію. Поряд із цим висловлюється і позиція про можливість виокремлення незалежної фінансової функції держави, яка різними вченими розглядається як податкова функція, функція у галузі оподаткування, функція фінансового контролю. Наприклад, В.В. Діаконов виділяє нарівні

із економічною також і фінансову функцію держави, яка, на його думку, включає емісію та впорядкування грошового обігу на території держави, формування державного бюджету через який відбувається перерозподіл національного доходу, перш за все із галузей матеріального виробництва до некомерційних галузей (освіта, наука, культура медицина тощо)<sup>18</sup>. Автор відносить її до внутрішніх функцій держави, але, на нашу думку, все ж варто говорити і про виконання фінансових функцій на міждержавному та міжнародному рівнях. Крім того, зазначене плумачення видається дещо обмеженим адже у ньому не знаходять свого відображення напрямки діяльності держави у галузі оподаткування, кредиту, контролю за виконанням вимог фінансового законодавства.

В контексті дослідження функцій держави у галузі фінансів заслуговує на увагу точка зору, що вилучається російськими вченими з приводу існування окремої податкової функції держави, яка раніше включалася до складових елементів більш загальної, господарсько-організаційної функції<sup>19</sup>. Інші представники російської науки також звертають увагу на можливість виокремлення податкової функції сучасної держави у складі більш широкого поняття – економічної функції. Здійснення управлінської діяльності у сфері акумулювання і розподілу коштів у цілому примикає до економічної функції, – пишуть В.В. Лазарев та С.В. Липень, однак, на їхню думку, можна говорити й про самостійну фінансову функцію, що у різних виданнях називається по-різному – «функція фінансового контролю», «функція оподаткування й стягнення податків» і т. д.<sup>20</sup> На думку В.К. Бабаєва, в умовах ринкової економіки податкова функція стала «основною внутрішньою функцією, за допомогою якої вирішуються життєво важливі для суспільства, держави й людини завдання»<sup>21</sup>.

Український дослідник В.В. Давиденко з приводу виокремлення незалежної податкової функції зазначає наступне: «під змістом зазначеної функції прихильники даної позиції розуміють формування і поповнення казни державного бюджету, за рахунок усіх видів податків, зборів і платежів, однак, формування бюджету і його розподіл є складовою змісту економічної функції держави. Погоджуючись з виокремленням податкової функції держави потрібно визнати також у якості самостійних функцій держави «функцію валютного регулювання», «бюджетну функцію», «функцію митного регулювання». На його думку, це є нелогічним, і всі перелічені напрямки діяльності він розглядає як підвиди економічної функції, при цьому виділяючи окремо фінансову підфункцію, підфункцію оподаткування та підфункцію валютного регулювання»<sup>22</sup>.

Однак, таку позицію не можна повністю підтримати, адже аргументація, що «формування бюджету і його розподіл є складовою змісту економічної функції держави» має бути скориговане з правової точки зору, враховуючи те, що до предмету фінансового права включаються відносини по мобілізації, розподілу і використанню публічних фондів коштів (до яких належить і бюджет). А тому, цілком доцільним видається виокремлення *самостійної фінансової функції держави*. Крім того, вважаємо, що на сьогодні немає необхідності виділяти окремо податкову функцію. Податкова функція скоріше за все має бути віднесена як підвид до фінансової функції держави. А штучне виведення підвидів фінансової функції держави у самостійні відокремлені види (бюджетну, податкову, кредитну тощо) дає підстави вести мову про нівелювання фінансового права як галузі та виокремлення самостійних галузей права, зокрема, бюджетного, податкового, банківсько-го та ін. Така позиція не є обґрунтованою, оскільки наведене відособлення розри-

ває цілісність єдиної повноцінної галузі фінансового права. Відповідно доцільним видається традиційний поділ єдиної системи фінансового права на відповідні підсистеми, які мають свою специфіку, але є невід'ємною частиною галузі фінансового права.

Функції держави конкретизуються надалі відповідно до предметів і методів правового регулювання певної галузі права. У фінансовому праві можна визначити наступні функції, що покладаються для виконання на державу: створення правового підґрунтя для забезпечення ефективності реалізації суб'єктами фінансових правовідносин своїх прав і виконання обов'язків; мобілізація коштів у публічні фонди; розподіл і перерозподіл зібраних коштів на визначені цілі відповідно до потреб населення; використання зазначених коштів відповідно до принципів, вироблених і закріплених на законодавчому рівні; здійснення контролю за ефективним і цільовим використанням коштів публічних фондів та ін.

Виходячи з вищенаведеного, функції держави у сфері фінансів можна поділити на три групи: 1) фінансові регулятивні функції; 2) фінансові забезпечувальні функції; 3) фінансові контрольні функції.

При цьому виконання всіх функцій, які покладаються на державу, мають на меті соціальну підтримку та підвищення життєвого рівня населення, розвиток пріоритетних галузей економіки, і фінансуються державою за рахунок бюджетних коштів. Таким чином, окрім наявності обов'язків у фінансовій сфері органи державної влади, виступаючи від імені держави, визначають джерела надходжень коштів та напрямки їх використання відповідно до суспільних потреб кожної держави.

Функції держави у галузі фінансів набувають свого правового оформлення у вигляді визначення основних засад фінансової політики на кожному етапі становлення української держави. Функції держави є похідними від тих цілей і завдань, які визначаються як фінансова політика держави. Функції ж органів державної влади у галузі фінансів закріплюються у нормативно-правових актах, які визначають правовий статус цих органів та реалізуються через закріплену за ними компетенцію у різних сферах фінансової діяльності держави.

Фінансова політика визначається в науці як система державних заходів, спрямованих на мобілізацію фінансових ресурсів, їх розподіл і використання в процесі здійснення державою своїх функцій. Головним її завданням є забезпечення відповідними фінансовими ресурсами реалізації тієї чи іншої державної програми економічного і соціального розвитку, зовнішньополітичної діяльності. На рівні Основного Закону України не визначаються в узгодженому та інтегрованому вигляді засади здійснення фінансової політики і відповідно її реалізації при здійсненні фінансової діяльності. Важливим фактором забезпечення ефективності державної політики у сфері управління публічними фінансами є, в першу чергу, необхідність розробки та врахування основоположних принципів, на яких вона має базуватися, а також роль держави та її органів у забезпеченні процесу реалізації такої політики. Крім того, у наукових дослідженнях наголошується на необхідності розробки теоретичних концепцій, які б стали основою наукового розроблення державної політики у фінансово-економічній сфері<sup>23</sup>.

Результативність реалізації державою своєї компетенції відповідно до визначених законодавчо функцій залежить від чіткості поставлених перед нею цілей та завдань. Разом з тим, необхідно звернути особливу увагу на ті фактори, якими керується держава при здійсненні своїх функцій. Такими факторами виступають необхідність забезпечення суспільних потреб та необхідність забезпечення держав-

них потреб. Саме в цьому контексті мова іде про розмежування публічних і державних фінансів. Тому діяльність держави характеризується такою ознакою як подвійність. При цьому на державу покладається політико-правове завдання щодо узгодження державних, суспільних та індивідуальних інтересів, здійснення соціального компромісу та врегулювання конфліктних ситуацій, що виникають в результаті неспівпадіння таких інтересів. Отже, при реалізації свого фінансово-правового статусу держава може потрапляти у ситуацію, коли ці інтереси стикаються. Важливо визначитись яким чином такої суперечності можна уникнути.

Підсумовуючи зазначене, можна сказати, що функції держави у галузі фінансів – це основні комплексні напрямки діяльності держави, здійснювані у певних формах і за допомогою певних методів у життєво важливих сферах фінансових відносин, що виражає її сутність і соціальне призначення. Виконання державою покладених на неї функцій має за мету забезпечення належного життєвого рівня громадян, виконання ними обов'язкових приписів держави, та створення умов для функціонування державного апарату, який би і реалізовував політику держави у різних сферах, а відтак передбачає, в тому числі, реалізацію державою своєї правосуб'єктності у фінансовій сфері.

1. *Лоцихін О.М.* Економічна функція сучасної держави. Теоретико-правові аспекти: Монографія. – К., 2008. – С. 16. 2. *Рабінович П.М.* Основи загальної теорії права та держави: Навч. посіб. – Тернопіль, 2002. – С. 33. 3. Теорія держави і права: Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К., 2006. – С. 71. 4. Большой энциклопедический словарь / Ред. А. М. Прохоров. – М.; СПб., 1997. – С. 1300. 5. *Давиденко В.В.* Економічна функція сучасної держави // Держава і право: Зб. наук. праць. – К., 2008. – Вип. 19. – С. 73–79; *Лоцихін О.М.* Економічна функція сучасної держави. Теоретико-правові аспекти: Монографія. – К., 2008. – 368 с. 6. *Хропанюк В.Н.* Теорія государства и права: Учеб. пособ. для высших учеб. заведений / Под ред. В. Г. Стрекозова. – М., 2000. – С. 156. 7. *Алексеев С.С.* Общая теория права: В 2 т. – М., 1981–1982. – Т. 2. – 1982. – С. 151. 8. *Самощенко И.С.* О правовых формах осуществления функций советского государства / И. С. Самощенко // Советское государство и право. – 1956. – № 3. – С. 81. 9. *Глебов А.П.* Проблемы структуры функций государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1974. – С. 5. 10. Теорія держави і права: Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К., 2006. – С. 71. 11. *Пискотин М.И.* Функции социалистического государства и аппарат управления // Советское государство и право. – 1979. – № 10. – С. 8. 12. *Марченко М.Н.* Теория государства и права: Учебник. – М., 2007. – С. 351. 13. *Наливайко Л.Р.* Поняття та основні ознаки функцій держави // Права держави: Щорічник наук. праць. – К., 2005. – Вип. 16. – С. 184. 14. *Погорелко В.Ф.* Функции Советского международного государства. – К., 1980. – С. 7. 15. *Погорілко В.Ф.* Функції держави // Юридична енциклопедія: у 6 т. / Ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. – К., 1998–2004. – Т. 6. – 2004. – С. 313. 16. *Артемينا Е.В.* Налоговая функция современного государства: Дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2004. – С. 61. 17. Общая теория государства и права. Академический курс: В 3 т. / Отв. ред. М. Н. Марченко. – М., 2002–2002. – Т. 1. – 2002. – С. 337. 18. *Диаконov В.В.* Теория государства и права : учеб. пособие. – М., 2004. – С. 42. 19. *Артемина Е.В.* Налоговая функция современного государства: Дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2004. – 175 с.; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 2004. – 768 с. 20. *Лазарев В.В.* Теория государства и права: Учебник. – М., 2000. – С. 70. 21. *Бабаев В.К.* Функции современного Российского государства: Учеб. пособ. – Н. Новгород, 2001. – С. 42. 22. *Давиденко В.В.* Економічна функція сучасної держави // Держава і право: Зб. наук. праць. – К., 2008. – Вип. 19. – С. 77–78. 23. *Гаверлюк Р.А.* Налогово-правовая доктрина украинского государства // Фи-

нансово-правовая доктрина постсоциалистического государства: Сб. науч. докл. и сообщ. за материалами межд. науч. конф. (г. Черновцы, 22-24 сентября 2003 г.). – Черновцы, 2003. – Вып. 1. – С. 158.