

*Нестеренко А. С.,**доктор юридичних наук, доцент,**завідувач кафедри конституційного права та державного управління  
Міжнародного гуманітарного університету*

## ПУБЛІЧНЕ І ПРИВАТНЕ ПРАВО ЯК ОСНОВА ЮРИДИЧНОЇ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ Й ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ФІНАНСОВОМУ ПРАВІ

**Анотація.** У статті мова йде про публічні й приватні фінанси та їх розмежування у фінансовому праві, а також про їх взаємозв'язок і взаємодію щодо формування й розвитку фінансової системи держави.

**Ключові слова:** публічне право, приватне право, фінанси, фінансова система, фінансова діяльність.

**Постановка проблеми.** Під час регулювання приватних і публічних відносин, у тому числі й фінансових, держава використовує (і має застосовувати) різні методи регулювання: цивільно-правові норми при регулюванні приватних суспільних відносин та владні приписи при регулюванні публічних суспільних відносин. Тим самим допускається різний ступінь державного втручання в ті чи інші відносини. Саме тому класики фінансового права С. Іловайський, Г. Тіктін, П. Годме та інші робили наголос на тому, що предметом фінансового права є не всі фінанси, а лише фінанси «всіх видів примусових союзів» або «публічні фінанси», залишаючи поза предметом фінансового права приватні фінансові відносини – фінанси приватних власників [10, с. 73]. Сьогодні ми є очевидцями картини, коли, з одного боку, прибічники старих підходів продовжують стверджувати, що практична реалізація позитивістської доктрини фінансового права поряд із породженням інших недоліків дає державі змогу протиправно змішувати публічні фінанси з фінансами приватними, недержавними, викликаючи цим самим до життя безліч найскладніших проблем для себе та суспільства загалом, а з іншого – прибічники так званої «розширювальної концепції фінансового права» мали б більш активно виступати за принципово інший підхід до розуміння родових ознак і предмета фінансового права [7, с. 426].

Отже, виникає питання щодо розмежування публічного та приватного права загалом і в галузі фінансового права зокрема. Саме ці питання становлять мету статті й необхідність з'ясування розподілу приватних і публічних фінансів у фінансовій системі держави.

Теорії фінансів і проблемам розмежування приватних і публічних фінансів приділялося й приділяється багато уваги з боку вітчизняних і російських учених у дореволюційні часи, у радянський період та в умовах трансформації економіки й реструктуризації фінансової системи. Вагомим є наукові роботи К. Бельського, Л. Воронової, П. Годме, С. Запольського, С. Іловайського, А. Ковальчука, М. Кучерявенко, І. Луніної, О. Мозгового, А. Монаєнко, А. Нечай, І. Озерова, В. Опаріна, Н. Пришви, Е. Ровинського, В. Твердохлебова, Г. Тіктіна, М. Тургенєва, Л. Ходського, С. Ципкіна, І. Янжула та ін.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Розподіл права на приватне й публічне виявляється в історії як наслідок розвитку суспільних відносин. Спочатку такий поділ було відсутній, і всі правові інститути мали змішаний характер. Класичним прикладом такого змішування публічного й цивільного

є середньовічна феодална система, яка будує права верховної влади на майнових принципах цивільного права й утримує за ними цей характер навіть у тих випадках, коли ці права здійснюються самим монархом, нікому не передає їх на титулі лена.

Перші спроби поділу права на приватне й публічне з'являються ще за часів стародавньої Греції. Аристотель і Демосфен розрізняли право, порушення якого шкодить усьому суспільному союзу, і право, яке заподіює шкоду окремим членам цього союзу [14, с. 649]. Розподіл тим важливіший, що громадяни грецьких полісів (міст-держав) не поділяли політичні й громадянські права між собою, які належали їм.

Поділ права на приватне й публічне має свою історію, яку можна розглядати з кількох точок зору. Так, наприклад, підставою для поділу приватного права й публічного називають матеріальний критерій, уважаючи, що відмінність між правом публічним і приватним криється в самій матерії, у самому змісті регульованих відносин: досить поширеною була думка, що єдиною теоретично правильною сферою цивільного права є сфера відносин майнових. Згідно зі Шталем, приватне право слугує окремому буттю, окремій особі, а публічне – має на увазі загальне буття. На думку Г. Пухти, приватне право розглядає людину як окрему особу в її відносинах до інших окремих осіб, а публічне – як члена народного союзу в сенсі цілого й у його відносинах до інших членів того самого цілого [2, с. 36]. Також К. Кавелін уважав, що єдність інститутів права приватного надає майновий інтерес, що визначає право. Де предметом права буде річ, послуга, матеріальна цінність, там ми маємо право цивільне; де, отже, цього немає, там публічне [5, с. 63]. На думку Г. Шершеневича, приватне право – це приватний інтерес від ділових осіб. У житті мимоволі й, можливо, частково несвідомо встановлюється протилежність приватного і громадського [16, с. 14].

На противагу цій точці зору, існує теорія, згідно з якою на перше місце ставлять формальний критерій (спосіб судового захисту): право публічне – те, яке охороняється з ініціативи влади в порядку суду кримінального чи адміністративного, а право приватне – те, яке охороняється з ініціативи приватної особи й у порядку цивільного процесу. На думку А. Тона, норма, яка відображає приватний інтерес, стає приватним правом тільки за наявності ще й формальної ознаки, яка дається позовом, захистом цього інтересу особи перед судом. Тільки в поєднанні приватного інтересу з приватним позовом й утворюється поняття приватного права. С. Муромцев стверджував, що в одних випадках органи влади виступають на захист порушених прав за власною ініціативою, а в другому випадку – не інакше як за позовом приватних осіб. Випадки першого роду поєднуються в розділ публічного права, випадки другого роду – до розділу приватного права [11, с. 195–196].

Чи існував інший формальний критерій? Так, А. Брінц зазначав, що приватним є переважно те право, норми якого можуть бути скасовані волею інших осіб, крім держави [5, с. 86].

Найбільш чітко й безкомпромісно свою позицію висловив Д. Грімм: «Розподіл права на публічне та приватне суто практичного походження. Римським юристам треба було просто відзначити той факт, що діяльність держави регулюється іншими нормами, ніж діяльність приватних осіб. ... Питання такого поділу є простою доцільністю, тому безнадійною є спроба теоретичного обґрунтування поділу права приватного та публічного. Із наукового погляду ця ідея не має самостійної цінності й видається ірраціональною» [4, с. 80–82]. Одним із поширених підходів до поділу на приватне та публічне право вважається теорія І. Покровського, яка й до цього дня прийнята в наукових колах. Як зазначає І. Покровський, право має своєю загальною метою регулювання міжлюдських відносин. Але якщо придивитися ближче до способів або прийомів цього регулювання, то помітно істотні відмінності: в одних галузях відносини регулюються виключно веліннями (що виходять від одного єдиного центру, яким є державна влада); в інших – державна влада принципово утримується від безпосереднього та владного регулювання відносин (регулювання здійснюється безліччю інших центрів, які мисляться як деякі самостійні соціальні одиниці), ці норми мають не примусовий, а лише субсидіарний характер і можуть бути скасовані або замінені приватними визначеннями.

Отже, І. Покровський вважає, що якщо публічне право є системою юридичної централізації відносин, то цивільне право, навпаки, є системою юридичної децентралізації: воно за своєю сутністю припускає для свого буття безліч самовизначальних центрів. Якщо публічне право є системою субординації, то громадянське право є системою координації; якщо перше є галуззю влади й підпорядкування, то друге – свободи і приватної ініціативи [15, с. 12–16].

Хотілось би погодитися з твердженням Д. Козлова, що «кордони між публічним і приватним правом ніколи не були однозначно певними й постійно змінювалися. Навіть на сьогодні ці кордони не є різкою демаркаційною лінією, тому весь час ідуть безперервне запозичення публічним правом понять цивільного й навпаки, а також міграція норм із однієї галузі права в іншу. Іншими словами, відбувається постійний процес взаємного збагачення й переплетення, у якому немає місця ізоляції» [8, с. 70].

Якщо звернутися до теорії фінансового права, то варто наголосити на той факт, що предметом дослідження цієї галузі є «фінанси». Але, як відомо, ця категорія є одним із феноменів людської цивілізації. Нині відсутній однозначний підхід під час характеристики поняття «фінанси». Як уважає Б. Сабанті, вони, завдяки запозиченням з іноземної літератури, розповсюджуються на широке коло економічних відносин, що не мають нічого спільного з фінансами. Видатний французький учений у галузі цивільного та фінансового права Франції Поль Марі Годме вперше визначив «фінанси» як публічні (державні) та приватні [3, с. 10–11]. У зв'язку з цим фінанси починають розглядати як публічно-правову та приватноправову категорії, «які за наявності спільних рис мають і суттєві відмінності, а саме:

– держава може в примусовому порядку забезпечити власні доходи за допомогою системи податків та інших обов'язкових платежів, тоді як примусового виконання щодо самої держави ніколи не буває. Приватні особи не можуть у примусовому порядку забезпечити власні доходи й, відповідно, можуть виявитися неспроможними виконати свої зобов'язання;

– державні фінанси пов'язані з грошовою системою, яка більшою чи меншою мірою управляється державою, тоді як ця грошова система не залежить від волі приватного власника, що розпоряджається лише власними фінансами;

– приватні фінанси зорієнтовані на одержання прибутку, державні фінанси, навпаки, – це засіб задоволення загальнодержавних інтересів;

– розміри державних фінансів є незрівнянно більшими, ніж розміри приватних фінансів, якими розпоряджаються окремі особи [3, с. 42].

Але варто звернути увагу на той факт, що видатний учений говорить про державні та приватні фінанси, проводячи розмежування саме між такими. Але, як відомо, державні фінанси – це не тотожна категорія публічним фінансам. І про це потрібно пам'ятати.

Критерієм розмежування публічного та приватного у праві, як слушно зазначає А. Нечай (сучасний український учений), є інтерес: для публічного права переважне значення мають державні інтереси, правовий статус її органів, посадових осіб, а також регулювання відносин, що відрізняються яскраво вираженим суспільним характером; для приватного права основним є інтереси окремих осіб [12, с. 29]. Отже, можна стверджувати, що основними критеріями розмежування між публічними і приватними фінансами є наявність публічного (державного) інтересу; можливість застосування державного примусового порядку мобілізації фінансових ресурсів; зв'язок державних фінансів із грошовою системою, яка певною мірою керується державою й не залежить від волі приватного власника, який розпоряджається лише власними фінансами; значний розмір державних фінансів порівняно з приватними; орієнтація приватних фінансів на одержання прибутку, а не на задоволення загального інтересу.

Але доцільно зазначити, що тривалий процес розвитку товарно-грошових відносин радикально змінив зміст фінансів. Якщо раніше в цих відносинах головну роль відігравали монарх, держава як власники й правителі, то у ХХ ст. основними власниками цінностей, підприємств стають громадяни, а держава в особі органів влади є посередником і споживачем благ, що перерозподіляються. Усе це дало право американським ученим З. Боді й Р. Мертону [1, с. 43] справедливо відзначити, що у світі фінансів є дві основні дійові особи – домогосподарства та фірми, які приймають ті або інші рішення.

Сучасний фінансист України А. Ковальчук також уважає, що об'єктом регулювального впливу фінансового права України на нинішньому етапі є вся фінансова система країни, а не лише її державний сектор, у тому числі (якщо не головним чином) корпоративні та приватні фінансові ресурси, що націлені відтворюватись у розширеному режимі, завдяки взаємозв'язку, взаємодії й взаємній залежності з власне державними фінансами. Отже, домінування спектру ринкових відносин у фінансовій системі країни накладає свій відчутний відбиток на законодавчий процес і всю систему фінансово-правових норм і підзаконних актів, якими врегульовується вся фінансова система [7, с. 106]. Економічна структура будь-якого суспільства не може функціонувати без нормально організованого потоку коштів між державою й виробничими структурами, державою й населенням, між регіонами та окремими державами. Такі грошові потоки відбивають процеси реального життя суспільства. Вони утворюють єдину систему руху грошових ресурсів з метою підтримки життєдіяльності всіх елементів державних і недержавних структур. У своїй динаміці грошові ресурси утворюють фінансову систему суспільства [9, с. 7]. Ю. Онішук, досліджуючи категорію «фінансова діяльність», доходить висновку, що в процесі фінансової діяльності концептуальне значення має поділ фінансів на публічні та приватні. У практично-

му житті, особливо на нинішньому етапі розвитку суспільства, вони в багатьох випадках стають «перемішаними» [13]. Із такими висновками вчених не можна не погодитися, бо саме сьогодні, в сучасний розвиток фінансової системи України, можна яскраво побачити, що її складовими є як централізовані, так і децентралізовані фінанси. А саме їх взаємодія становить органічно діючу фінансову систему будь-якої країни.

Як удадо зазначає С. Клімова, «призначення фінансів полягає в забезпеченні кожної фізичної особи, кожного суб'єкта підприємництва, кожної державної структури й суспільства загалом достатніми для здійснення їхньої діяльності коштами. Головне ж призначення полягає в задоволенні потреб суспільства та розвитку виробництва». Автор зазначає, що «критичний огляд української наукової літератури щодо фінансової системи в Україні надав можливість зробити висновок про те, що термін «публічні фінанси» не є загальноживаним, однак останнім часом намітилася стратегія до поділу суспільних відносин на «публічні» й «приватні», тому використання згаданого терміна є виправданим і своєчасним» [6].

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що розмежування публічного і приватного права, як показує історія правовідносин, ніколи не мало чіткого визначення. Сьогодні, як ніколи в практиці фінансового права, яке в класичному сприйнятті є публічною галуззю права, видно запозичення публічним правом понять, категорій, методів приватного права (зокрема цивільного) і, навпаки, міграцію норм з однієї галузі права в іншу. Триває постійний процес взаємозбагачення й переплетення. Саме приватні та публічні фінанси є базовою основою функціонування фінансової системи будь-якої держави загалом та України зокрема. Їх відсоткове співвідношення змінюється з урахуванням багатьох чинників (політичні, економічні умови), які існують у державі в той чи інший період часу, але вони завжди мають місце у фінансовій системі країни та, як уже зазначалось, є базовими для функціонування фінансової системи країни.

#### *Література:*

1. Боди З. Финансы / З. Боди, Р. Мертон. – М. : Вильямс, 2009. – 592 с.
2. Гамбаров Ю.С. Курс гражданского права. Общая часть / Ю.С. Гамбаров. – СПб. : Тип-я М.М. Стасюлевича, 1911. – Т. 1. – 1911. – 793 с.
3. Годме П.М. Финансовое право : [учебник] / П.М. Годме. – М. : Прогресс, 1978. – 429 с.
4. Гримм Д.Д. Курс римского права / Д.Д. Гримм. – СПб. : Тип-я М.М. Стасюлевича, 1904. – Т. 1. – 1904. – 168 с.
5. Дювернуа Н.Л. Чтения по гражданскому праву / Н.Л. Дювернуа. – М. : Зерцало, 2004. – Т. 1 : Введение. Учение о лице. – 2004. – 568 с.

6. Клімова С. Розвиток наукової думки щодо сутності фінансів / С. Клімова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/3/03.pdf>.
7. Ковальчук А.Т. Фінансове право України. Стан та перспективи розвитку / А.Т. Ковальчук. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 488 с.
8. Козлов Д.В. Соотношение понятий публичного и частного права в работах дореволюционных русских юристов / Д.В. Козлов // Право и государство: теория и практика. – 2014. – № 1 (109). – С. 67–70.
9. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн : [навчальний посібник] / Л.О. Миргородська. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 240 с.
10. Монаєнко А. Правовий зміст видатків як складової частини фінансової системи / А. Монаєнко // Право України. – 2008. – № 9. – С. 69–75.
11. Муромцев С.А. Определение и основное разделение права / С.А. Муромцев. – М. : Тип-я А.И. Мамонтова и Ко, 1879. – 240 с.
12. Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків / А.А. Нечай. – Чернівці, 2004. – 264 с.
13. Оніщук Ю.В. Конструкція «фінансова діяльність»: співвідношення публічного та приватного інтересу при її здійсненні / Ю.В. Оніщук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/34398/02-On%D1%96wik.pdf?sequence=1>.
14. Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности / Л.И. Петражицкий. – СПб. : Тип-я М. Меркушева, 1910. – Т. 2. – 1910. – 656 с.
15. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права / И.А. Покровский. – Пг. : Изд-во юрид. кн. склада «Право», 1917. – 327 с.
16. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. – СПб. : Изд-во бр. Башмаковых, 1910. – 176 с.

**Нестеренко А. С. Публичное и частное право как основа юридической централизации и децентрализации в финансовом праве**

**Аннотация.** В статье речь идет о публичных и частных финансах и их разграничении в финансовом праве, а также об их взаимосвязи и взаимодействии в формировании и развитии финансовой системы государства.

**Ключевые слова:** публичное право, частное право, финансы, финансовая система, финансовая деятельность.

**Nesterenko A. Public and private law as the basis of law of centralization and decentralization in the financial law**

**Summary.** The article focuses on public and private finance and the delimitation of the financial rules. And also about their relationship and interaction in the formation and development of the financial system of the state.

**Key words:** public law, private law, finance, financial system, financial activities.