

УДК 316.14

О.А. ЛУКАШЕВ, канд. юрид. наук, доц.,
Національна юридична академія України імені
Ярослава Мудрого

КЛАСИФІКАЦІЯ ПУБЛІЧНИХ ФОНДІВ КОШТІВ В КОНТЕКСТІ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Ключові слова: публічні фонди, система фінансового права

Проблеми пошуку та визначення вихідних, системоутворюючих категорій в фінансово-правовому регулюванні обумовлюють потребу з'ясування змісту декількох понять. Наприклад, що має бути об'єктом впливу сукупності фінансово-правових норм, які об'єднані в цілісну галузь: "фінансова діяльність", "грошові фонди", "публічні грошові фонди" і т.д. Остаточної відповіді сьогодні на це немає. Навряд чи і ми зможемо в цій статті прийти до беззаперечного висновку, який буде сприйнято абсолютно всіма фахівцями в цій галузі. Але здається, що переважна більшість із них погодиться з тим, що однією з найбільш значущих категорій при з'ясуванні змісту фінансово-правового регулювання є поняття фондів коштів. До того ж, хотілося би звернути увагу, що й інші вихідні категорії фінансово-правового регулювання доводяться через поняття коштів. Так, фінансові ресурси характеризуються як "сукупність фондів коштів, які створюються в процесі розподілу і перерозподілу сукупного суспільного продукту та національного доходу й перебувають у розпорядженні держави, підприємств, організацій" [1, с.126; 2, с.269].

Значний внесок в опрацювання проблеми класифікації публічних фондів коштів зробили О.М. Ашмарина, Т.С. Єрмакова, М.В. Карасьова, Ю.А. Ровинский. На підставі аналізу й узагальнення праць вищевказаних авторів, а також робіт інших учених, що послужили науково-теоретичною базою цьо-

го дослідження, обґрунтовані й викладені в цій статті певні висновки і пропозиції.

Як вже зазначалося, цієї проблеми торкалися не лише на сучасному етапі. Один із фундаторів радянського фінансового права Ю.А. Ровинский у складі фінансової системи вирізняв децентралізовані грошові фонди, що служать для забезпечення господарської діяльності і централізовані грошові фонди. При цьому він підкреслював, що єдина бюджетна система сприяє утворенню й використанню головного загальнодержавного централізованого грошового фонду – Державного бюджету і спеціального фонду – бюджету державного соціального страхування [3, с.7-8]. Таким чином, грошові фонди пов'язувались ним з існуванням централізованих фондів - у формі безпосередньо акумульованих державою, яка безпосередньо реалізує всі повноваження власника та фондів, які належать державі, але надані в господарське відання держаним підприємствам та організаціям.

Т.С. Єрмакова характеризує систему фінансового права середини 70-х років ХХ століття, підкреслювала, що норми, які регулюють загальнодержавні фінанси (тобто централізовані грошові фонди), і норми, що регулюють відносини у сфері фінансів підприємств, об'єднань, різних галузей господарства (тобто децентралізовані грошові фонди) поряд з іншими нормами являють собою структурні підрозділи фінансового права [4, с.76]. Безумовно, що для радянської доби розвитку фінансового права такий висновок мав підстави, коли підприємства, об'єднання різних галузей господарства існували на базі державної власності. При цьому фактично йшлося про обіг фінансів, власником яких теж була держава. В той же час не можна не враховувати і фінансів інших підприємств (колгоспів, кооперативів), які теж приймали участь у виробництві, і дії яких вимагали адекватного правового регулювання. Включати правові норми, якими це робилось до лише фінансово-правової галузі – навряд чи доцільно. Діяльність таких під-

приємств забезпечувалась впливом і приватних галузей права, тобто здійснювалась на межі галузевого регулювання, а не виключно фінансово-правовими засобами.

Загальне уявлення про публічність як належність усім взагалі, гласний, спільний [5], набуває в правовому сенсі деяких особливостей. “До правових ознак “публічності” в суспільних явищах... можна віднести: 1) право власності на об’єкт дослідження: державна власність або власність комуни, 2) мету використання об’єкта дослідження: чи використовується він в інтересах всього людства, всієї держави, усієї нації, всієї комуни, або усього об’єднання людей, що створено не за класовим принципом” [6, с.17-18]. Тобто це, безсумнівно, можна застосувати до характеристики фінансових відносин, публічність яких проявляється через закріплення власності адміністративно-територіальних утворень на грошові кошти, що акумулюються в централізованих фондах та мету їх використання – забезпечення виконання функцій та завдань держави і територіальних громад. Такими вихідними положеннями в самому загальному вигляді й характеризуються засади аналізу публічних фінансів.

Деякі автори наполягають на тому, що позабюджетні цільові фонди є самостійною ланкою фінансової системи [7, с.26, 27]. Базується це положення на декількох висновках:

а) фонди створюються та використовуються на чітко визначені публічні цілі, що мають значення для конкретної території чи держави в цілому;

б) правове становище фонду визначається нормативними актами, який видає відповідний представницький орган;

в) грошові кошти фонду відокремлені від бюджету (не використовуються на покриття видатків бюджету) і кошти бюджетів не перераховуються до позабюджетних фондів.

Подібні фонди можна розподілити за трьома групами: загальнодержавні, регіональні та місцеві. Загальнодержавні фонди реалізують інтереси суспільства в цілому і на місцях представлені своїми структурними

підрозділами, які й здійснюють діяльність по реалізації завдань таких фондів. Метою існування регіональних фондів є задоволення потреб та інтересів декількох територіальних громад (наприклад, поєднання коштів при будівництві шляхів державного значення через території декількох областей і т.д.). Кошти місцевих фондів спрямовуються на задоволення інтересів окремих територіальних громад.

Принциповий розподіл фінансових фондів на централізовані та децентралізовані не є остаточним та обумовлює і диференціацію їх на ще більш нижчому рівні. Так, централізовані фонди можна диференціювати залежно від типу адміністративно-територіального утворення та виділяти державні, регіональні, місцеві централізовані фонди (фактично, при цьому буде йтися, перш за все, про бюджети). Враховуючи адміністративно-територіальний устрій України, централізовані фінансові фонди можуть існувати на двох рівнях: державного та місцевого бюджету (ми зараз не торкаємося проблем централізованих позабюджетних фондів).

Що ж стосується децентралізованих фондів, то тут також доцільний більш детальний погляд на це єдине угруповання. Можна погодитись з О.М. Ашмариною, що їх складають дві підгрупи: децентралізовані державні фонди та приватні фонди коштів [8, с.12-13]. Децентралізовані державні фонди включають кошти, власником яких є держава, але які передаються в користування та розпорядження на праві оперативного управління іншим суб’єктам господарської діяльності. Останні наділені певною самостійністю щодо користування та використання коштів цих фондів. Тобто, в порівнянні з безпосереднім регулюванням руху коштів централізованого фонду (бюджету), держава керує рухом децентралізованих фондів опосередковано. Приватні фонди коштів є власністю підприємств та організацій, якими вони користуються для реалізації власних завдань.

Позабюджетні фонди можна класифікувати й за іншими підставами. Згідно з функці-

ональним критерієм їх можна поділити на фонди:

- а) що мають економічний характер;
- б) за рахунок коштів яких реалізуються соціальні завдання публічно-територіальних утворень;
- в) природоохоронної спрямованості.

В той же час, найбільш узагальнюючий критерій класифікації публічних фондів коштів пов'язується із розмежуванням типів інтересів та засобів їх реалізації. Виходячи з цього, логічним є виділення в системі публічних фондів коштів фондів коштів держави, фондів коштів органів місцевого самоврядування, консолідованих фондів коштів [6, с.76]. Стосовно останніх хотілося би підкреслити, що за рахунок них йдеться про поєднання, консолідацію коштів незалежно від форм власності, які спрямовуються на фінансування загальних суспільних інтересів.

Фонди коштів держави в системі публічних фондів коштів представлені, перш за все, коштами державного бюджету та державних позабюджетних фондів. Доцільно до такого типу фондів відносити і фонди коштів осіб, які утворені виключно для здійснення спеціальної діяльності. Перш за все, йдеться про фонди коштів центральних банків держав (Національного банку України) та фонди державних унітарних підприємств та установ. Фонди грошових коштів органів місцевого самоврядування охоплюють кошти місцевих бюджетів, позабюджетні фонди коштів органів місцевого самоврядування, фонди коштів комунальних банків та підприємств і установ, які існують на комунальній формі власності. Консолідовані фонди коштів передбачають участь в акумуляції таким чином грошових коштів держави, територіальних громад, інших суб'єктів, які реалізують публічні інтереси в фінансовій діяльності. Саме тому консолідовані фонди коштів утворюються за рахунок бюджетних коштів (державного та місцевих), коштів позабюджетних фондів (державних та органів місцевого самоврядування), коштів фондів спеціального страхування.

Правовий статус кожного фонду визначається спеціальним законодавством і міститься в Законі чи положенні про відповідний фонд. У той же час, хотілося би звернути увагу, що існує і окрема родова норма, яка забезпечує правовий вплив на це коло суспільних відносин. Так, ст.2 Закону України "Про систему оподаткування" визначено, що державні цільові фонди - це фонди, що створюються у відповідності з законами України та формуються в основному за рахунок визначених законами України податків і зборів (обов'язкових платежів), що стягуються з юридичних осіб незалежно від форми власності та з фізичних осіб. Кошти державних цільових фондів включаються в Державний бюджет України, окрім Пенсійного фонду України та Фонду соціального страхування України [9]. Виникає питання – а чому саме законом про оподаткування закріплено поняття такого фонду? Нам здається це досить логічним, оскільки подібні цільові фонди утворюються за рахунок коштів, які надходять від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), а точніше спеціальних зборів, що входять до системи оподаткування. Тому й логічною є ця норма в основному законі, який регулює справляння обов'язкових платежів та засади формування доходних частин бюджетів і державних цільових фондів.

Фінансове гарантування виконання функцій держави, взагалі можливість існування такого явища здійснюється за рахунок державних фінансів, державних грошових фондів. Їх рух виражається через динаміку фінансових відносинах щодо формування, розподілу та витрачання суспільного сукупного продукту, тієї його частки, яка залишається у розпорядженні держави. Саме завдяки цьому і забезпечується реалізація державних завдань та функцій. Хотілося би при цьому лише виокремити проблему тісного взаємозв'язку державних та публічних фінансів, які невідривно пов'язані одне з одним. Щільне місце в цій конструкції займають і місцеві фінанси, що забезпечують існування територіальних громад. При цьому складно в де-

яких випадках визначити за рахунок яких коштів (державних чи місцевих) задовольняються потреби громадян на місцях, які є в той же час суб'єктами держави. Складно погодитись з М.В. Карасьовою, яка пропонує виключити з предмету фінансового права відносини з приводу руху муніципальних фондів грошових коштів, оскільки муніципальна власність у Росії не є державною [10, с.28]. Трохи пізніше вона деталізувала свій погляд, звертаючи увагу на те, що основна частка муніципальних фінансів надходить в місцеві бюджети в порядку трансфертів з державного бюджету, отже, відносини з приводу їх руху теж є предметом регулювання фінансового права. "Муніципальні фінанси сьогодні - це в більшій мірі державні фінанси, що виділяються муніципальному утворенню за допомогою найрізноманітніших методів фінансового регулювання" [10, с.83-84].

Позабюджетні фонди об'єктивно повинні характеризуватися певним автономним статусом. Специфічна незалежність їх від бюджету обумовлює і більш спрощений режим регулювання та управління. Своєчасне фінансування найважливіших соціальних заходів поєднується з оперативністю в прийнятті рішень та в реагуванні. Вони зазнають значно меншого впливу з боку органів законодавчої влади, ніж державний і місцеві бюджети. Позабюджетні фонди забезпечують існування і спеціальних грошових резервів, які використовуються з державними та місцевими органами влади у випадках фінансових проблем [11, с.236-239].

На перший погляд це суперечить положенню, яке з'явилося з прийняттям Бюджетного кодексу України. "Створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається" [12]. В той же час, ті фонди, які існували залишилися, а їх кількість вже досить достатня. Поява інших була пов'язана з розпорощенням коштів, що навряд чи б сприяла завданням централізації публічних

коштів на сучасному етапі розвитку країни. Позабюджетні фонди в цьому сенсі мають певну перевагу, бо, на відміну від надходжень до бюджету, кошти позабюджетних фондів мають цільове призначення [12].

ЛІТЕРАТУРА

1. Фінансово-правовий словник / [укл. В. В. Безугла, О. Д. Василик, Л. К. Воронова та ін.]. – К. : Київськ. ун-т, 1993. – 136 с.
2. Воронова Л. К. Банковско-фінансово-правовий словарь-справочник / авт.-упоряд. Л. К. Воронова. - К. : А.С.К., 1998. – 350 с.
3. Советское финансовое право : учебник / под ред. Е. А. Ровинского. – М. : Юрид. лит., 1978. – 275 с.
4. Ермакова Т. С. О системе советского финансового права / Т. С. Ермакова // Правоведение. - 1975. - № 2. - С. 76.
5. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – 4-е изд., дополненное. – М. : Азбуковник, 1999. – 994 с.
6. Нечай А. А. Проблемі правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : монографія / А. А. Нечай. – Чернівці : Рута, 2004. – 264 с.
7. Горбунова О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку: дис. ... доктора юрид. наук в виде научного доклада, выполняющего также функции автореферата / Горбунова Ольга Николаевна. - М., 1996. – 56 с.
8. Ашмарина Е. М. Некоторые аспекты расширения предмета финансового права в Российской Федерации: проблемы и перспективы : монографія / Е. М. Ашмарина. – М. : Полиграф ОПТ, 2004. – 128 с.
9. Закон України "Про систему оподаткування" // ВВР України. – 1991. - № 39. – Ст. 510.
10. Карасева М. В. К вопросу о предмете финансового права Российской Федерации / М. В. Карасева // Проблемы финансового права : міжнародна наук. конф. - Т. 1. – Чер-

нівці, 1996. – С. 126-130.

11. Финансы / [В. М. Родионова, Ю. Я. Вавилов, Л. И. Гончаренко и др.] ; под ред. В. М. Родионовой. - М. : Финансы и ста-

тистика, 1995. - С. 236-239.

12. Бюджетный Кодекс Украины : від 21.06.2001 р. // Офіційний вісник України. - 2001. - № 29. - Ст. 1291.

Лукашев О. А. Класифікація публічних фондів коштів в контексті побудови системи фінансового права / О. А. Лукашев // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 403–407 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09loacfp.pdf>

Визначаються вихідні, системоутворюючі категорії в фінансово-правовому регулюванні. Заважується, що переважна більшість фахівців одностайна - однією із найбільш значущих категорій при з'ясуванні змісту фінансово-правового регулювання є поняття фондів коштів.

Лукашев А.А. Классификация публичных фондов средств в контексте построения системы финансового права

Определяются исходные, системообразующие категории в финансово-правовом регулировании. Отмечается, что подавляющее большинство специалистов единодушны - одной из наиболее значимых категорий при выяснении содержания финансово-правового регулирования является понятие фондов средств.

Lukashev A.A. Classification of Public Funds of Means in a Context of Construction of System of the Financial Right

The defined initial, backbone categories in financially-legal regulation are fined. It is noticed, that the overwhelming majority of experts are unanimous - one of the most significant categories at finding-out of the maintenance of financially-legal regulation is the concept of funds of means.