

ШЛЯХТИЧ В. В.,

здобувач кафедри цивільно-правових наук
(Східноєвропейський національний
університет імені Лесі Українки)

УДК 347.73

ПУБЛІЧНІ ГРОШОВІ ФОНДИ: ЇХ МІСЦЕ У ФІНАНСОВО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ

Досліджується поняття фінансових правовідносин, категорія «фінансова діяльність держави», поділ державних фінансів на децентралізовані й централізовані в процесі фінансової діяльності держави, поняття та особливості публічних грошових фондів.

Ключові слова: фінансові ресурси, фінансові правовідносини, фінансова система, централізовані та децентралізовані фінанси, публічні фінанси.

Исследуются понятие финансовых правоотношений, категория «финансовая деятельность государства», деление государственных финансов на децентрализованные и централизованные в процессе финансовой деятельности государства, понятия и особенности публичных финансовых ресурсов.

Ключевые слова: финансовые ресурсы, финансовые правоотношения, финансовая система, централизованы и децентрализуют финансы, публичные финансы.

The author examines in the article the concept of financial legal relationships, category «financial activity of the state», dividing of state finances on the decentralized and centralized finances in the process of financial activity, the states concepts and features of public financial resources.

Key words: financial resources, financial legal relationships, financial system, centralized and decentralized finances, public finances.

Вступ. Об'єктивні потреби громадського життя, пов'язані з необхідністю реформування економічної, соціальної, політичної та інших сфер життєдіяльності України, викликали потребу осмислення багатьох проблем фінансово-правової науки. В умовах певних перетворень гостро постає завдання чіткого визначення понять, змісту, структури та особливостей правового регулювання місцевих грошових фондів.

Постановка завдання. Оскільки публічні грошові фонди можна розглядати як матеріальне вираження фінансових правовідносин, ми зупиняємося на характеристиці поняття та змісту фінансових правовідносин, визначаючи коло їх суб'єктів. У науці фінансового права не досягнуто одностайного розуміння цього правового явища. Деякі питання, що стосуються цієї проблеми, мають досить дискусійний характер. Наприклад, Н.І. Хімичева визначає поняття фінансового правовідношення як урегульованого нормами фінансового права суспільного відношення, учасники якого виступають як носії юридичних прав і обов'язків, які регулюють приписи щодо створення, розподілу та використання державних грошових фондів та доходів, що містяться в цих нормах [1, с. 16].

Результати дослідження. Ми вважаємо, що для дослідження поняття фінансового правовідношення доцільно розглянути його ознаки. Насамперед, фінансовому правовідношенню притаманні всі ознаки правовідношення як його різновиду. Воно виникає на підставі фінансово-правової норми як форма її реалізації, має вольовий характер, за своїм змістом зумовлене інтересами держави. Проте треба враховувати й деяку специфіку реалізації загальних ознак правовідношення. Так, нам відомо, що виконання правових норм гарантується державою і за порушенням будь-якої з них стоїть суб'єкт примусу. Але в цьому разі це загальне положення для правового регулювання набуває більшої жорсткості. По-перше, йдеться про особливості публічно-правового регулювання, де провідною є реалізація саме державних інтересів. По-друге, реалізація державних інтересів за таких умов пов'язана з важливими для існування держави засадами – формуванням фінансових підстав забезпечення державних функцій.

Фінансові правовідносини виникають та розвиваються у сфері фінансової діяльності держави. Вони є формою реалізації публічних інтересів та розглядаються як публічно-правове відношення (таке, що пов'язане та витікає із влади). Фінансові правовідносини виступають як форма реалізації



імперативної фінансово-правової норми та реалізуються за принципом підлеглості однієї сторони іншій. Держава видає владні приписи, яким мають підкорятися інші суб'єкти фінансових правовідносин [2, с. 72]. За своїм змістом фінансово-правове відношення є економічним відношенням, вираженим у правовій формі, яке має грошовий характер. Так, Ю.А. Ровинський підкреслював, що головною особливістю фінансових правовідносин є те, що вони виступають юридичною формою виразу та закріплення фінансових відносин, які, у свою чергу, є формою певних економічних відносин [3, с. 134]. Л.К. Воронова підкреслює, що у сфері впливу держави на відносини, які виникають у процесі розподілу й перерозподілу національного доходу країни, утворення й використання фондів коштів, виникають, змінюються і припиняються фінансові правовідносини [4, с. 101].

Вихідною в науці фінансового права є категорія «фінансова діяльність держави». А.О. Монаєнко стверджує, що фінансова діяльність будь-якої держави є процесом збирання, розподілу (перерозподілу) і використання грошових коштів, що забезпечують практичне виконання функцій держави й органів місцевого самоврядування. Фінансова діяльність викликає необхідність розподілу та перерозподілу національного доходу в грошовій формі. Це перша об'єктивна умова існування фінансової діяльності. Кошти спрямовуються державою в галузі економіки, соціальної й інші сфери з урахуванням пріоритетності заходів, що фінансуються. За допомогою фінансової діяльності створюється матеріальна основа, необхідна для функціонування всіх органів державної влади й управління, органів місцевого самоврядування, забезпечення обороноздатності та безпеки країни [5, с. 166].

На думку Є.О. Вознесенського, фінансова діяльність держави пов'язана з організацією національного регулювання процесів формування й використання централізованих і децентралізованих грошових фондів. Тобто, відповідно до його поглядів, держава «працює» у двох напрямках: формує фонди коштів і використовує їх [6, с. 19].

Однак ми вважаємо, що такий підхід не висвітлює вичерпно зміст фінансової діяльності держави, адже формування й використання фондів коштів не можуть існувати без третього елемента діяльності – розподілу, за допомогою якого грошові фонди спрямовуються на вирішення основних, завдань і функцій, поставлених перед державою. Планомірне використання коштів припускає обов'язковий їхній попередній розподіл (перерозподіл) відповідно до потреб держави й суспільства. Кошти, акумульовані в Державному бюджеті, розподіляються по відповідних статтях витрат і використовуються для досягнення визначених державою цілей, здійснення певних соціальних, економічних та інших програм. Підсумовуючи, можна стверджувати, що фінансові правовідносини виникають, розвиваються і припиняються у сфері фінансової діяльності держави, що являє собою врегульований нормами права планомірний процес мобілізації, розподілу, перерозподілу й використання централізованих і децентралізованих фондів коштів із метою виконання державою своїх функцій.

Важливо також наголосити на тому, що для виникнення, зміни і припинення фінансових правовідносин недостатньо прийняття закону чи підзаконного нормативного акту, тому що в них установлюються тільки типові ознаки, загальні правила, за якими мають відбуватися правовідносини. В юридичній літературі вказується, що для виникнення й розвитку фінансових правовідносин необхідна також наявність юридичних фактів, з якими правова норма пов'язує виникнення, зміну чи припинення цих правовідносин [4, с. 88]. Дійсно, загальні підстави виникнення фінансових правовідносин і їхнього розвитку необхідно пов'язувати з юридичними фактами, але важливо враховувати, що фінансові правовідносини повинні базуватися на фінансово-економічних відносинах.

Таким чином, можна сформулювати визначення фінансових правовідносин як урегульованих нормами фінансового права економічних відносин, які виникають, змінюються і припиняються у процесі акумуляції, розподілу, перерозподілу й використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів і мають майновий характер.

Грошові фонди, що виступають об'єктом фінансових правовідносин, розподіляються на централізовані й децентралізовані. Питання про визначення й розмежування понять централізованих і децентралізованих фондів неодноразово порушувалося у науці фінансового права.

У процесі фінансової діяльності держави децентралізовані фонди утворюються й функціонують винятково на державних і комунальних підприємствах, організаціях та установах. Певними особливостями вирізняються відносини, пов'язані з фінансовими ресурсами підприємств та організацій зі змішаною формою власності, проте висвітлення цих питань не є актуальними в нашому дослідженні. Централізовані й децентралізовані фонди взаємопов'язані і діють не відокремлено, а утворюють органічну єдність: під час розподілу та перерозподілу кошти переходять з одних фондів до інших. Через централізовані фонди здійснюється розподіл і перерозподіл національного доходу, створеного на підприємствах, між адміністративно-територіальними одиницями, виробничими й невиробничими сферами тощо.

Не менш важливо, характеризуючи фінансові правовідносини, розглянути питання про їхній суб'єктний склад. Серед суб'єктів фінансових правовідносин традиційно виділяють державу, адмі-



ністративно-територіальні одиниці, юридичні особи і фізичні особи. На нашу думку, точніше опише суб'єктний склад фінансових правовідносин перелік, в якому виділяють колективних суб'єктів – підприємства всіх форм власності, установи, суспільні організації та індивідуальних суб'єктів-громадян [4, ст. 56]. Дійсно, обґрунтованим здається виділення колективних та індивідуальних суб'єктів, ніж застосування категорій фізичної і юридичної особи. Зі слів Р.Й. Халфіної, під час кодифікації законодавства уже в 1961–1964 рр. термін «фізичні особи» замінено терміном «громадяни». Звісно, можна довго сперечатися щодо доцільності застосування такого терміну для позначення окремого індивіда як учасника правовідносин. Але розгляд цієї проблеми потребує більше уваги, й у нашому дослідженні ми не можемо розглянути всі аргументи за і проти, до того ж, це вже предмет дослідження загальної теорії права.

У фінансових правовідносинах не існує рівності сторін, оскільки держава для досягнення загального, публічного інтересу змушена підкоряти своїй волі інших суб'єктів цих соціальних зв'язків. Саме тому фінансові правовідносини варто характеризувати як державно-владні відносини, основною метою яких є фінансове забезпечення суспільних потреб.

Матеріальними носіями фінансових відносин є публічні грошові фонди, рух яких пов'язаний із виконанням завдань та функцій держави, створенням можливостей економічного та соціального розвитку. Публічні грошові фонди є категорією публічних фінансів. А.А. Нечай визначає публічні фінанси як суспільні відносини, пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів, завдяки яким задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів. Публічні фінанси регулюються шляхом встановлення владних приписів держави або органів місцевого самоврядування щодо утворення, розподілу (перерозподілу) та використання зазначених фондів коштів, а також щодо контролю за цими процесами [7, с. 57].

Під час дослідження публічних грошових фондів деталізується їхній рух і виділяється кілька стадій цього руху: формування централізованих та децентралізованих фондів, їх розподіл, використання та контроль [4, с. 65]. Цілком об'єктивно кілька стадій руху публічних грошових фондів (формування, розподіл та використання) знаходять своє відбиття та адекватне правове регулювання завдяки двом фінансово-правовим інститутам: державних доходів та державних видатків.

Забезпечення держави грошовими коштами, наявність яких зумовлює виконання функцій держави, здійснюється коштом державних фінансів, провідне місце серед яких займають державні грошові фонди. Зміст державних фінансів виражається у фінансових відносинах із приводу формування та розподілу вартості суспільного продукту і частини національного багатства, які пов'язані з формуванням грошових фондів у розпорядженні держави та використанням цих засобів на забезпечення реалізації функцій держави. Державні фінанси, як сукупність відносин, можна характеризувати за кількома напрямками: суб'єктним складом, складовими частинами, стадіями руху цих коштів. Розглянемо детальніше стадії руху коштів.

М.В. Карасьова пропонує виключити з предмета фінансового права відносини з приводу руху муніципальних фондів грошових коштів [8, с. 26], але згодом вона відмовилась від позиції не включення окремих відносин, пов'язаних з рухом грошових фондів органів місцевого самоврядування, в предмет фінансового права. Основна частка муніципальних фінансів надходить до місцевих бюджетів у 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» [8, с. 30].

Позабюджетні фонди утворюють окрему ланку в системі державних фінансів. Хоча вони й управляються державними і місцевими органами влади, мають певну самостійність й організаційно відокремлені від бюджетів. До позабюджетних фондів належать Фонд соціального страхування, Пенсійний фонд, Фонд зайнятості населення, інші цільові фонди державного та регіонального значення. Головне призначення позабюджетних фондів будь-якого рівня – фінансування окремих цільових заходів, використовуючи спеціальні цільові відрахування та інші джерела.

Автономний статус позабюджетних фондів дає змогу гарантувати своєчасне фінансування найважливіших соціальних заходів. Крім цього, позабюджетні фонди зазнають значно меншого впливу з боку органів законодавчої влади, ніж державний і місцеві бюджети. Це дає змогу оперативніше регулювати напрями використання фондів, адже таке регулювання не потребує законодавчого оформлення. Позабюджетні фонди відіграють ще й роль фінансового резерву, до якого звертаються державні та місцеві органи влади у разі фінансових складнощів [9, с. 236].

Треба враховувати, що заборона утворення нових позабюджетних фондів не означає фактичного знищення існуючих, і проблема існування позабюджетних фондів залишається важливою для України.



Висновки. Отже, грошові фонди створюються в процесі розподілу, перерозподілу і використання валового внутрішнього продукту і перебувають у розпорядженні держави, підприємств, організацій та фізичних осіб. Таким чином, грошові фонди розглядаються як загальне явище, що притаманне і державі, і територіальним громадам, і юридичним та фізичним особам.

Публічні грошові фонди використовуються для суспільних потреб, приватні – для потреб приватних осіб. Склад і структура публічних грошових фондів, напрями їхнього використання визначаються економічною, зокрема фінансовою політикою держави, яка зумовлює способи та джерела формування й використання грошових фондів. Публічні грошові фонди поділяються на централізовані та децентралізовані. Централізовані грошові фонди зосереджуються, головним чином, у бюджеті та передбачених законом позабюджетних спеціальних фондах. Вони використовуються для задоволення потреб і інтересів усього суспільства. Децентралізовані грошові фонди представлені грошовими фондами підприємств, організацій, установ і використовуються для розширеного відтворення, впровадження нових технологій, вирішення соціально-економічних завдань їх колективів. До складу централізованих грошових фондів входять також місцеві грошові фонди. На відміну від загальнодержавних, місцеві централізовані грошові фонди використовуються для вирішення соціально-економічних проблем тих чи інших адміністративно-територіальних одиниць, утримання органів місцевої влади, задоволення суспільних потреб відповідних територіальних громад. Місцеві грошові фонди зосереджені, головним чином, у місцевих бюджетах, порядок формування та використання яких регулюється Бюджетним кодексом України, в якому визначені основні поняття бюджетного права, принципи бюджетної системи та інші питання щодо бюджетних правовідносин.

Список використаних джерел:

1. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. – М.: Юристъ, 2001.
2. Перепелица М.А. Правовое регулирование статуса плательщиков налогов и сборов в Украине : [монография] / Под ред. Н.П. Кучерявенко. – Х.: Легас, 2003. – 116 с.
3. Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. – М.: Госюриздат, 1960. – 193 с.
4. Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П. Финансовое право: Учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов. – Х.: Легас, 2003. – 360 с.
5. Монаснюк А.О. Фінансова діяльність держави як категорія фінансового права // Право України. – 2010. – №9. – С. 166.
6. Вознесенский Э.А. Дискуссионные вопросы теории социалистических финансов / Э.А. Вознесенский. – Л.: Издво ЛГУ, 1969. – 158 с.
7. Нечай А.А. Методи розподілення грошових фондів у міжбюджетних відносинах // Право України. – 2000. – № 7. – С. 57.
8. Карасева М.В. К вопросу о предмете финансового права Российской Федерации // Проблемы финансового права. Міжнародна наукова конференція. – Чернівці, 1996. – Т. 1. – С. 26.
9. Финансы / [В.М. Родионова, Ю.Я. Вавилов, Л.И. Гончаренко и др.] ; Под ред. В.М. Родионовой. – М.: Финансы и статистика, 1995. – 432 с.

