

THE UKRAINIAN FINANCIAL-LEGAL SCIENCE: CONDITION AND PROSPECTS Latkovskaja T.A.

The history of formation of the science and branch of financial law is considered. The contribution of scientists-financiers to the development of theory and practice has been analyzed. The conclusion about the necessity of realization of more detailed researches of separate institutes of financial law is done.

Key words: financial law, science of financial law.

Надійшла до редакції 15.07.2010 р.

УДК 347.73

О.А. Лукашев, канд. юрид. наук, доцент
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

ПРАВОВА ПРИРОДА ПУБЛІЧНИХ ФОНДІВ КОШТІВ І ЗАСАДИ ЇХ КЛАСИФІКАЦІЇ

При з'ясуванні змісту фінансово-правового регулювання одним з найбільш значущих категорій слід назвати поняття «фонди коштів». Інші вихідні категорії теж тлумачаться за його допомогою. Фінансові ресурси характеризуються як сукупність фондів коштів, що створюються в процесі розподілу й перерозподілу сукупного суспільного продукту й національного доходу і перебувають у розпорядженні держави, підприємств та організацій [Див.: 14, с. 126; 7, с. 269]. Фінанси – багатоаспектна категорія, аналіз якої передбачає комплексне дослідження соціальних, економічних і правових відносин. У цьому контексті можна в подальшому деталізувати погляд на фінанси,

на значення тих форм, завдяки яким вони отримують адекватне відбиття в законодавчих нормах, якщо необхідно чітко розмежовувати фінанси як систему (а) відносин, що регламентують рух державних грошових коштів і (б) понять, якими оперує чинне законодавство [3, с. 5].

Ця проблема порушувалися не лише на сучасному етапі. Один із фундаторів радянського фінансового права Ю.А. Ровинський у складі фінансової системи вирізняв грошові фонди децентралізовані, що служать для забезпечення господарської діяльності і централізовані. При цьому він підкреслював, що єдина бюджетна система сприяє утворенню й використанню головного загальнодержавного

централізованого грошового фонду – Державного бюджету і спеціального – бюджету державного соціального страхування [10, с. 7, 8]. Отже, грошові фонди він пов'язував з існуванням централізованих фондів, безпосередньо акумульованих державою, яка безпосередньо реалізує всі повноваження власника й тих фондів, які належать останній, але які надані в господарське відання держаним підприємствам та організаціям.

Т.С. Єрмакова, вивчаючи систему фінансового права середини 70-х років ХХ ст., підкреслювала, що норми, які впорядковують загальнодержавні фінанси (тобто грошові фонди централізовані), і норми, що регулюють відносини у сфері фінансів підприємств, об'єднань і господарств різних галузей (тобто децентралізовані грошові фонди), поряд з іншими становлять собою структурні підрозділи фінансового права [7, с. 76]. Для радянської доби розвитку фінансового права такий висновок, безумовно, 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. У той же час слід ураховувати й фінанси інших господарюючих суб'єктів (колгоспів, коопе-

ративів), які теж брали участь у виробництві і дії яких вимагали адекватної правової регламентації. Включати ці правові норми лише до фінансово-правової галузі навряд чи доцільно. Діяльність таких суб'єктів забезпечувалася впливом також приватних галузей права, тобто здійснювалася на межі галузевого регламентування, а не виключно фінансово-правовими засобами.

Принциповий поділ публічних фінансів, існування 2-х видів фондів (централізованих та децентралізованих), на думку науковців, обумовлювалися такими обставинами: (а) особливою роллю держави в управлінні економікою; (б) наявністю 2-х форм власності, що існували в СРСР; (в) госпрозрахунковою організацією господарства. Централізовані фінанси відбивають відносини, пов'язані з мобілізацією, розподілом і використанням централізованих грошових фондів, що надходять у розпорядження держави як владного суб'єкта [10, с. 4, 10-12]. Логічним нам вбачається зауваження С.Д. Ципкіна, що, незважаючи на однотиповість цих фондів, на їх єдину форму, треба брати до уваги й особливості, що пояснюють їх внутрішню диференціацію. Поділ фінансів на централізовані й децентралізовані, зауважує фінансознавець,

є занадто загальним, оскільки не показує специфіки прийомів, методів акумуляції й розподілу коштів [15, с. 15]. Поряд з централізованою формою створення грошових фондів, формування, регулювання й використання яких здійснювалось безпосередньо державою, правове забезпечення мав набути й рух децентралізованих фондів (відомчих, самострахування тощо), які утворювалися шляхом відрахування певної частки коштів від прибутку цих організацій. Їх створення, регулювання й використання здійснювалось безпосередньо відповідними організаціями.

Різноманіття форм власності не зменшило, а лише підсилило значення централізованих і децентралізованих публічних фондів, обумовило інтенсивний поштовх у розвитку фінансового права. Оскільки публічне право регулює діяльність державних органів, цілком природно, що одна з його галузей складається з норм, що регулюють державні фінанси, доходи й витрати державних органів і контроль над використанням усіх цих коштів [5, с. 37, 38-41]. Це положення П.М. Годме залишається актуальним і сьогодні. Але єдність впливу публічного права на це коло суспільних відносин передбачає як комплексність у реалізації всіх правових норм, що

стосуються цих відносин прямо або опосередковано, так і чітке виокремлення місця фінансового права. Класифікуючи фінанси в цілому, треба виділяти: власника коштів, засоби регулювання руху коштів, територію. Найсуттєвішим є диференціація фінансів за типом власника, з урахуванням чого і формуються засади їх поділу на приватні й публічні. До того ж класифікація за власником передбачає й більш поглиблену деталізацію, в підґрунті якої при розгляді публічних фінансів важливо розмежовувати (залежно від типу публічного утворення) фінанси держави, місцевого самоврядування й територіальних громад.

Поділ фінансів названих залежно від названих складників передбачає виділення централізованих фондів різного типу, зокрема, бюджетів і позабюджетних. Якщо завдяки першим забезпечується здійснення найважливіших витрат для розвитку держави або територіальної громади, то позабюджетні фонди спрямовані на реалізацію більш вузьких цілей – пенсійного забезпечення, соціальних гарантій та ін. Проблему розмежування типів фондів у деяких випадках пов'язують з різновидами бюджетів, підприємств. Так, М.В. Карасьова доводить, що централізовані фонди представлені бюджетами різних рівнів, державни-

ми позабюджетними фондами, а децентралізовані зосереджуються на унітарних підприємствах, які є державною власністю [8, с. 46]. Як вбачається, підстава такої диференціації є ще більш глибокою – інтерес. Звісно, в усіх наведених випадках ідеться про дотримання інтересу держави. Але здійснюється це або безпосередньо (на рівні Державного бюджету), або опосередковано (через децентралізовані фонди, діяльність унітарних державних підприємств). Розмежування централізованих і децентралізованих фондів має за мету задоволення різних за своїм змістом і масштабами суспільних потреб залежно від їх територіальних меж [12, с. 22, 23].

Принциповий поділ фінансових фондів на централізовані й децентралізовані не є остаточною, їх диференціюють ще на нижчому рівні. Так, централізовані можна диференціювати залежно від типу адміністративно-територіального утворення і вирізнити фонди державні, регіональні й місцеві (при цьому буде йтися перш за все про бюджет). З огляду на адміністративно-територіальний устрій України централізовані фінансові фонди можуть існувати на 2-х рівнях бюджету – на державному й місцевому (ми зараз не порушуємо питання про централізовані позабюджетні фонди).

Що ж стосується децентралізованих фондів, тут теж доцільно навести більш детальний погляд на це єдине угруповання. Можна, вважаємо, погодитися з О.М. Ашмариною, що їх складають 2 підгрупи – децентралізовані державні фонди і приватні фонди коштів [1, с. 12, 13]. Перші включають кошти, власником яких є держава, але які передаються в користування й розпорядження на праві оперативного управління іншим суб'єктам господарської діяльності. Другі наділені певною самостійністю щодо користування й використання коштів цих фондів. Інакше кажучи, порівняно з безпосереднім регулюванням рухом коштів централізованого фонду (бюджету) рухом фондів децентралізованих держава керує опосередковано. Приватні фонди коштів є власністю підприємств та організацій, якими вони користуються для реалізації власних завдань.

За цих умов завдяки накопиченим фінансовим фондам задовольняються потреби 3-х рівнів: (а) державні інтереси – при фінансуванні витрат Держбюджету, фінансовому забезпеченні інших завдань, які повинна гарантувати держава; (б) інтереси територіальних громад – фінансуються за рахунок місцевих бюджетів і в певній частині за кошти, що

виділяються з Держбюджету; (в) інтереси державних підприємств та організацій. Цю класифікацію можна й продовжити, виділивши специфічні інтереси груп (колективи державних підприємств та організацій) та особистостей (фізичних осіб). Причому інтереси останніх можуть реалізовуватись як певне комплексне утворення, коли їх задоволення забезпечується реалізацією всій системи інтересів.

Така комплексність забезпечується тим, що централізовані й децентралізовані фонди діють не відокремлено, а утворюють органічну єдність. При розподілі й перерозподілі їх коштів вони можуть передаватися з одних фондів до інших безпосередньо або за певних умов (згадаємо, приміром, механізм трансфертів). Через централізовані фонди здійснюється розподіл і перерозподіл сукупного суспільного продукту, створеного на стадії виробництва між державою, адміністративно-територіальними одиницями, юридичними та фізичними особами.

Деякі фінансознавці наполягають на тому, що позабюджетні цільові фонди є самостійною ланкою фінансової системи [6, с. 26,27]. Базується це положення на декількох висновках: (1) фонди створюються й використовуються на чітко окреслені публічні цілі, що мають значен-

ня для конкретної території чи держави в цілому; (2) правове положення фонду визначається нормативними актами, які видає відповідний представницький орган; (3) грошові кошти фонду відокремлені від бюджету (не використовуються на покриття видатків бюджету) й кошти бюджетів не перераховуються до позабюджетних фондів.

Подібні фонди можна поділити на 3 групи – загальнодержавні, регіональні й місцеві. Перші задовольняють інтереси суспільства в цілому, а на місцях представлені своїми структурними підрозділами, які й виконують діяльність по реалізації завдань таких фондів. Метою існування фондів регіональних є задоволення потреб та інтересів декількох територіальних громад (наприклад, поєднання коштів при будівництві шляхів державного значення через території декількох областей та ін.). Кошти місцевих фондів спрямовуються на реалізацію інтересів окремих територіальних громад. Позабюджетні фонди можна класифікувати й за іншими підставами. Згідно з функціональним критерієм це фонди: (а) що мають економічний характер; (б) за рахунок коштів яких виконуються соціальні завдання публічно-територіальних утворень; (в) природоохоронної спрямованості.

Найбільш узагальнюючий критерій класифікації публічних фондів коштів пов'язується з розмежуванням типів інтересів і засобів їх задоволення. Виходячи з цього логічним є виділення в їх системі фондів коштів держави, органів місцевого самоврядування й консолідованих фондів коштів [9, с. 76]. Стосовно останніх хотілося б зауважити, що за рахунок них поєднуються, консоліднуються кошти незалежно від форм власності, спрямовуються на фінансування загальних суспільних інтересів.

Фонди коштів держави в системі публічних фондів коштів представлені насамперед коштами Держбюджету й державних позабюджетних фондів. Доцільно до такого типу фондів відносити й фонди коштів осіб, утворених виключно для виконання спеціальної діяльності. Ідеться передовсім про фонди коштів центральних банків держав (Національного банку України) і фонди державних унітарних підприємств та установ. Фонди грошових коштів органів місцевого самоврядування охоплюють фонди кошти місцевих бюджетів, позабюджетні органів місцевого самоврядування, комунальних банків, підприємств та установ, що існують в комунальній формі власності. Консолідовані фонди коштів передбачають участь в акуму-

ляції грошових коштів держави, територіальних громад, інших суб'єктів, що реалізують публічні інтереси у фінансовій діяльності. Саме тому ці фонди коштів утворюються за рахунок коштів бюджетних (державного й місцевих), позабюджетних фондів (державних та органів місцевого самоврядування), фондів спеціального страхування.

Правовий статус кожного фонду визначається спеціальним законодавством і міститься в законі або положенні про відповідний фонд. У той же час, варто звернути увагу, що існує й окрема родова норма, яка забезпечує правовий вплив на це коло суспільних відносин. Так, у ст. 2 Закону України «Про систему оподаткування» від 25 червня 1991 р. визначено, що державні цільові фонди, створені відповідно до законів України, формуються в основному за рахунок визначених законами податків і зборів (обов'язкових платежів), що стягуються як з осіб юридичних незалежно від форми власності, так і з фізичних. Кошти державних цільових фондів включаються в Держбюджет України (окрім Пенсійного фонду і Фонду соціального страхування України [4; 1991. – №39. – Ст. 510.]. Виникає запитання: а чому саме вказаним Законом закріплено поняття такого фонду? Нам видається це

досить логічним: подібні цільові фонди утворюються за рахунок коштів, які надходять від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), й точніше, спеціальних зборів, що входять до системи оподаткування. Тому й логічно, що ця норма міститься в спеціальному законі, що регулює справляння обов'язкових платежів і засади формування доходних частин бюджетів і державних цільових фондів.

Позабюджетні фонди об'єктивно повинні характеризуватися певним автономним статусом. Специфічна неза-

лежність їх від бюджету зумовлює й більш спрощений режим регламентації й управління. Своєчасне фінансування найважливіших соціальних заходів поєднується з оперативністю в прийнятті рішень і 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 державними й місцевими органами влади у випадках фінансових проблем [13, с. 236-239].

Список літератури: 1. *Ашмарина Е.М.* Некоторые аспекты расширения предмета финансового права в Российской Федерации: проблемы и перспективы: Монография. – М.: Полиграф ОПТ., 2004. – 211 с. 2. *Воронова Л.К.* Банковско-финансово-правовой словарь-справочник. / Киев: Изд-во А.С.К., 1998. – 608 с. 3. *Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П.* Финансовое право: Учеб. пособ. для студ. юрид. вузов и фак. – Харьков: Легас, 2003. – 410 с. 4. Відомості Верховної Ради України. 5. *Годме П.М.* Финансовое право: Учеб. – М.: Прогресс, 1978. – 499 с. 6. *Горбунова О.Н.* Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку: Дис. ... д-ра юрид. наук (в виде науч. доклада, выполняющего также функции автореф.) – М., 1996. – 42 с. 7. *Ермакова Т.С.* О системе советского финансового права. // Правоведение. – 1975. – № 2. – С. 74-78. 8. *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. – М.: Норма, 2001. – 288 с. 9. *Нечай А.А.* Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків. – Чернівці: Рута, 2004. – 218 с. 10. Советское финансовое право: Учеб. пособ. / Под ред. *Л.К. Воронової, І.В. Мартьянова.* – Киев: Вища шк., 1983. – 410 с. 11. Советское финансовое право: Учеб. / Под ред. *Е.А. Ровинского.* – М.: Юрид. лит., 1978. – 501 с. 12. Финансовое право: Учеб. / Отв. ред. *Н.И. Химичева.* – 2. изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 1999. – 599 с. 13. Финансы: Учеб. / Под ред. *В.М. Родионовой.* – М.: Финансы и статистика, 1995. – 442 с. 14. Фінансово-правовий словник / Укл.: *В.В. Безугла, О.Д. Василик, Л.К. Воронова та ін.* – К.: Київ. у-т, 1993. – 682 с. 15. *Цыпкин С.Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности государства. – М.: Изд-во МГУ, 1983. – 300 с.

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПУБЛИЧНЫХ ФОНДОВ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ И ОСНОВАН ИХ КЛАССИФИКАЦИИ Лукашев А.А.

Анализируются взгляды относительно правовой природы публичных фондов денежных средств в системе финансового права. Приводится наиболее полная классификация публичных фондов денежных средств. Делается вывод об обоснованности закрепления понятия «государственные целевые фонды» в законе о налогообложении.

Ключевые слова: публичные фонды денежных средств, система финансового права, внебюджетные целевые фонды.

THE LEGAL NATURE OF THE PUBLIC FUNDS OF MONEY RESOURCES AND GROUNDS OF THEIR CLASSIFICATION

Lukashev O. A.

Sights concerning the legal nature of public funds of money resources in the financial law system are analyzed. The most complete classification of public funds of money resources is carried out. The conclusion about validity of fastening of concept «the state trust funds» in the fiscal act is done.

Key words: public funds of money resources, financial law system, off-budget trust funds.

Надійшла до редакції 15.07.2010 р.

УДК 35.073.52

*А.О. Монаєнко, д-р юрид. наук,
доцент, проректор з наукової роботи
Класичного приватного університету,
м. Запоріжжя*

ВІДОМЧА НОРМОТВОРЧІСТЬ У СФЕРІ ВИДАТКІВ

Як особливий вид нормотворчості, відомча становить собою необхідний елемент правового регулювання. У радянський період вона розглядалася як частина державного управління, визначальна стадія правової форми виконавчо-розпорядчої діяльності, покликана реалізувати його цілі й завдання. У даний час відбуваються зміна підходів до розуміння відомчої нормотворчості й переосмислення цього поняття. З огляду на те, що в нових умовах затверджується принцип верховенства закону, відомчому регламентуванню приділяється особлива увага. Законотворчість не може існувати без відомчого правового регулювання, оскільки в одних тільки законодавчих актах не-

можливо врахувати всі необхідні питання. Як показує практика, значення відомчої нормотворчості сьогодні зростає, за її допомогою уточнюється механізм реалізації законів, організаційно забезпечується їх виконання, вона дає змогу розвантажити акти найвищих органів державної влади від деталей «технологічного» порядку.

Мета статті – розкрити сутність і характерні ознаки відомчої нормотворчості у сфері видатків.

Незважаючи на важливість відомчого регулювання й увагу до цього питання, в царині відомчої нормотворчості існує чимало невирішених теоретичних і практичних проблем, як от: (а) встановлення її місця й ролі в правовому регулюванні,