

А. С. ШУХНІН. МІСЦЕ ПУБЛІЧНИХ ГРОШОВИХ ФОНДІВ 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.

Исследуется 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.

Об'єктивні потреби громадського життя, пов'язані з необхідністю реформування економічної, соціальної, політичної та інших сфер життєдіяльності України викликали гостру потребу переосмислення багатьох проблем фінансово-правової науки. В умовах здійснюваних докорінних структурних перетворень гостро постає завдання чіткого визначення понять, змісту, структури та особливостей правового регулювання місцевих грошових фондів, які є фундаментом грошових фондів усієї держави.

Оскільки публічні грошові фонди можна розглядати як матеріальне вираження фінансових правовідносин, ми зупиняємося на характеристичі поняття та змісту фінансових правовідносин, визначаючи коло їх суб'єктів. Питання про поняття та зміст фінансового правовідношення розглядалися ще на початку ХХ ст. у працях класиків науки фінансового права, таких як С.І. Іловайський, Д. Львов, І.Х. Озеров, Н.І. Тургенев, І.І. Янжул. Значна увага цій проблемі приділялася й на сучасному етапі розвитку фінансово-правової науки в працях Л.К. Воронової, М.В. Карасьової, Н.І. Хімичевої та ін. Однак у науці фінансового права ще не досягнуто однотайного розуміння цього правового явища. Деякі питання, що стосуються цієї проблеми, мають досить дискусійний характер. 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 нормах¹.

На нашу думку, для дослідження поняття фінансового правовідношення

доцільно буде розглянути його ознаки. Насамперед фінансовому правовідношенню притаманні всі ознаки правовідношення як його різновиду. Воно, як і інші види правовідношення, виникає на підставі фінансово-правової норми як форма її реалізації, має вольовий характер, за своїм змістом обумовлене інтересами держави. Але в цьому випадку треба враховувати й деяку специфіку реалізації загальних ознак правовідношення. Дійсно, виконання правових норм гарантується державою і за порушенням будь-якої правової норми знаходиться суб'єкт примусу. Але в цьому випадку це загальне положення для правового регулювання набуває більшої жорсткості. По-перше, йдеться про особливості публічно-правового регулювання, де на перший план виходить реалізація саме державних інтересів. По-друге, реалізація державних інтересів у цьому випадку пов'язана з життєво важливими для існування держави взагалі засадами – формуванням фінансових підстав забезпечення державних функцій.

Фінансові правовідносини виникають та розвиваються у сфері фінансової діяльності держави. Вони є формою реалізації публічних інтересів та розглядається як публічно-правове відношення, таке, що пов'язане та витікає із влади. Фінансові правовідносини виступають як форма реалізації імперативної фінансово-правової норми та реалізується за принципом підлеглості однієї сторони іншій. Держава видає владні приписи, яким мають підкорятися інші суб'єкти фінансових правовідносин². За своїм змістом фінансово-правове відношення є економічним відношенням, вираженим у правовій формі і має грошовий характер. Ю.А. Ровинський підкреслював, що головною особливістю фінансових правовідносин є те, що вони виступають юридичною формою виразу та закріплення фінансових відносин, які, в свою чергу, є формою певних економічних відносин³.

Л.К. Воронова акцентує увагу на вищезазначених особливостях фінансових правовідносин, указуючи, що в 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 правовідносини⁴.

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 викликана об'єктивною необхідністю розподілу та перерозподілу в грошовій формі національного доходу. Це перша об'єктивна умова існування фінансової діяльності. Кошти спрямовуються державою в галузі економіки, соціальну 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 країни⁵.

Є.О. Вознесенський стверджує, що фінансова діяльність держави пов'язана з організацією раціонального 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 їх⁶.

Однак, на нашу думку, такий підхід не зовсім повно висвітлює зміст фінансо-

вої діяльності держави. Формування й використання фондів коштів не можуть існувати без третього елемента діяльності – розподілу, за допомогою якого грошові фонди спрямовуються саме на вирішення основних, пріоритетних завдань і функцій, поставлених перед державою. Планомірне використання коштів припускає обов'язковий їх 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, інших програм.

На нашу думку, 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 з метою виконання державою своїх функцій.

Важливо також наголосити на тому, що для виникнення, зміни і припинення фінансових правовідносин прийняття закону чи підзаконного нормативного акту недостатньо, тому що в них устанавлюються 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 правовідносин⁷. Дійсно, загальні підстави виникнення фінансових правовідносин і їх розвитку необхідно пов'язувати з юридичними фактами, але важливо враховувати, що фінансові правовідносини повинні базуватися на адекватних фінансово-економічних відносинах. Ю.А. Ровинський при цьому підкреслював, що фінансові відносини (економічні за змістом) можуть існувати виключно у формі правовідносин. Тобто умовою фінансових правовідносин є й обов'язкова наявність економічного відношення в галузі фінансів, яке потребує обов'язкового відповідного правового режиму⁸.

Таким чином, можна сформулювати визначення фінансових правовідносин як врегульованих нормами фінансового права економічних відносин, які виникають, змінюються і припиняються в 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 уже порушувалося досить давно, але не отримало належної розробки.

На думку Л.К. Воронової і І.В. Март'янова, поділ державних фінансів на децентралізовані й централізовані обумовлювався особливою роллю держави в управлінні економікою, наявністю двох форм власності, що існували в СРСР, госпрозрахунковою організацією господарства. Централізовані фінанси відображають відносини, пов'язані з мобілізацією, розподілом і використанням централізованих грошових фондів, що надходять у розпорядження держави як владного суб'єкта⁹.

Як бачимо, за радянських часів робилися спроби виокремити ознаки централізованих і децентралізованих фінансів і фондів коштів. Однак існування в СРСР чіткої централізації в усьому робило проблему децентралізованих фінансів незначною для науки, тому й питання існування децентралізованих фондів не могло вважатися необхідним і актуальним. Звісно, в післярадянський час ідея

децентралізації не тільки перестала суперечити напрямкам державного будівництва, а й набула особливої актуальності в умовах переходу до ринкової економіки, швидкого розвитку форм власності. Н.І. Хімичева та О.М. Горбунова при характеристиці фінансів підприємств, установ, галузей господарства вказують, що для сучасних умов характерне різноманіття форм власності, на основі яких функціонують такі фінанси¹⁰. Так, розмаїття форм власності в пострадянських країнах дійсно є здобутком державного і правового будівництва сьогодні, але, говорячи про децентралізовані фонди, необхідно пам'ятати, що фінансове право є галуззю публічного права.

У процесі фінансової діяльності держави децентралізовані фонди утворюються і 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, але ми не будемо розглядати ці проблеми в нашому дослідженні.

Централізовані й децентралізовані фонди взаємопов'язані і діють не відокремлено, а утворюють органічну єдність; при розподілі та перерозподілі 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.

Наступним блоком змістовних проблем характеристики фінансових правовідносин є питання про їх суб'єктний склад. Серед суб'єктів фінансових правовідносин звичайно виділяють державу, адміністративно-територіальні одиниці, юридичні особи і фізичні особи. На нашу думку, точніше описує суб'єктний склад фінансових правовідносин перелік, в якому виділяють колективних суб'єктів – підприємства всіх форм власності, установи, суспільні організації та індивідуальних суб'єктів – громадян¹¹. Дійсно, обґрунтованим здається виділення колективних та індивідуальних суб'єктів, ніж застосування категорій фізичної і юридичної особи. Р.Й. Халфіна, наприклад, указує, що при кодифікації законодавства уже в 1961-1964 рр. термін «фізичні особи» замінено терміном «громадяни» й обґрунтовує доцільність такої заміни. Звісно, можна досить 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 маємо можливості розглянути всі аргументи за і проти, тим більше, що 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. Отже, фінансові правовідносини слід характеризувати як державно-владні відносини, їх основна мета – 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. На нашу думку, публічні грошові фонди є категорією публічних фінансів. А.А. Нечай так визначає публічні фінанси: це суспільні відносини, які 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, за рахунок яких 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 процесами¹².

При дослідженні публічних грошових фондів деталізується їх рух і виділяються декілька стадій цього руху: формування централізованих та децентралізованих фондів, їх розподіл, використання та контроль¹³. Цілком об'єктивно декілька стадій руху публічних грошових фондів (формування, розподіл та використання) знаходять своє відображення та адекватне правове регулювання за рахунок двох фінансово-правових інститутів: державних доходів та державних видатків.

Забезпечення держави грошовими коштами, наявність яких обумовлює виконання функцій держави, здійснюється за рахунок державних фінансів, головне місце в яких займають державні грошові фонди. Зміст державних фінансів виражається в фінансових відносинах з приводу формування та розподілу вартості суспільного продукту та 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 декількома напрямками: суб'єктивним складом, складовими частинами, стадіями руху цих коштів. Хотілося б звернути увагу на останній підхід.

М.В. Карасьова пропонує виключити з предмета фінансового права відносини з приводу руху муніципальних фондів грошових коштів, оскільки муніципальна власність у Росії не є державною¹⁴. Але згодом і М.В. Карасьова відмовилась від позиції про невключення 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».

Позабюджетні фонди складають окрему ланку в системі державних фінансів. Хоча вони й управляються державними і місцевими органами влади, вони мають певну самостійність і організаційно відокремлені від бюджетів. До позабюджетних фондів прийнято відносити фонд соціального страхування, Пенсійний фонд, Фонд зайнятості населення, інші цільові фонди державного та регіонального значення (природоохоронний, інноваційний і т. ін.). Головне призначення позабюджетних фондів будь-якого рівня – фінансування окремих цільових заходів за рахунок спеціальних цільових відрахувань та інших джерел.

Автономний статус позабюджетних фондів дозволяє 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 більш оперативно регулювати напрями використання фондів, адже таке регулювання не потребує законодавчого оформлення (щоправда, практиці відомі приклади неефективного використання таких фондів саме через таку легкість, але це скоріше прикре виключення, аніж правило). Позабюджетні фонди виконують ще й роль фінансового резерву, до якого

звертаються державні та місцеві органи влади у випадках фінансових складнощів¹⁵. Звісно, це треба коригувати з заборонами щодо позабюджетних фондів, яка з'явилася з прийняттям бюджетного кодексу України. Так, у ч. 8 ст. 13 Бюджетного кодексу України закріплено, що створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається.

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

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, напрямки їх використання визначаються економічною, у тому числі фінансовою політикою держави, яка обумовлює способи та джерела формування та використання грошових фондів. Публічні грошові фонди поділяються на централізовані та децентралізовані. Централізовані грошові фонди зосереджуються головним чином у бюджеті та передбаченим 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, у якому визначені основні поняття бюджетного права, принципи бюджетної системи та інші питання щодо бюджетних правовідносин.

1. *Финансовое право: Учебник* / Отв. ред. Н.И. Химичева. – М.: Юристъ, 2001. – С. 16.
2. *Перепелица М.А.* Правовое регулирование статуса плательщиков налогов и сборов в Украине. Монография / Под ред. Н.П. Кучерявенко. – Х.: Легас, 2003. – С. 72.
3. *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права. – М.: Госюриздат, 1960. – С. 134.
4. *Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П.* Финансовое право: Учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов. – Х.: Легас, 2003. – С. 101.
5. *Монаенко А.О.* Фінансова діяльність держави як категорія фінансового права // *Право України*. – 2010. – №9. – С. 166.
6. *Вознесенский Э.А.* Дискуссионные вопросы теории социалистических финансов. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1969. – С. 19.
7. *Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П.* Цит. работа. – С. 88.
8. *Советское финансовое право: Учебник* / Под ред. Е.А. Ровинского. – М.: Юрид. лит., 1961. – С. 51.
9. *Советское финансовое право: Учеб. пособие* / Под ред. Л.К. Вороновой, И.В. Мартянова. – К.: Вища шк., 1983. – С. 12.
10. *Финансовое право: Учебник* / Отв. ред. Н.И. Химичева. – С. 33.
11. *Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П.* Цит. работа. – С. 56.
12. *Нечай А.А.* Методи розподілення грошових

фондів у міжбюджетних відносинах // *Право України*. – 2000. – № 7. – С. 57. **13.** *Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П.* Цит. работа. – С. 65. **14.** *Карасева М.В.* К вопросу о предмете финансового права Российской Федерации // *Проблемы финансового права*. Міжнародна наукова конференція. – Чернівці, 1996. – Т. 1. – С. 26. **15.** *Финансы* / В.М. Родионова, Ю.Я. Вавилов, Л.И. Гончаренко и др. / Под ред. В.М. Родионовой. – М.: Финансы и статистика, 1995. – С. 236.