

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,

(б) співвідношення відомчих актів і законів, (в) тлумачення поняття «відомча нормотворчість», (г) окреслення її нормативних меж, визначення компетенції органів державної влади, що здійснюють таку нормотворчість, а також питань, пов'язаних із класифікацією її (відомчих актів).

Відомчу нормотворчість називають правотворчою діяльністю органів виконавчої влади й певних відомств, під якими в цьому випадку розуміються органи державної влади, що видають певною галуззю (сферою) суспільного життя і становлять систему центральних органів виконавчої влади. Звідси й назва – відомча нормотворчість. Це також вид нормотворчості підзаконної, і вона не може бути нічим іншим, як правотворчістю. У сучасній літературі проблемою трактування поняття «відомча нормотворчість» займалися не так уже й багато учених-правознавців.

В.О. Єлеонському, наприклад, належить така її інтерпретація: «Відомча нормотворчість у структурі правової держави, або правова відомча нормотворчість (внутрішньовідомча нормотворчість), є передбачена і врегульована Конституцією й законами система юридичних відносин організації створення внутрішньовідомчих актів нормативного характеру, що мають

своїм предметом проект даного акта, а об'єктом – упорядкування внутрішньовідомчих відносин з метою належного застосування правових законів як у внутрішньовідомчих відносинах, так і у відносинах, у які відомство вступає зовні в особі своїх органів або окремих відомчих представників – посадових осіб з різною якістю «зовнішнього» юридичного статусу» [2, с. 16]. Таке трактування видається надмірно громіздким, і при цьому воно не повною мірою відбиває риси цієї правової категорії.

До розгляду відомчої нормотворчості звертався також Ю.Г. Арзамасов, який розробив таку ґрунтовну наукову дефініцію: «Це об'єктивно зумовлена процесом формування права форма реалізації функцій держави органами виконавчої влади, що виступає як організаційний, установлений тип юридичної діяльності компетентних осіб міністерств і відомств, що здійснюється на законодавчо регламентованій або делегованій основі, змістом якої є розробка норм права з метою прийняття, а також зміни і скасування міністрами та іншими керівниками нормативних документів, спрямованих на організаційне забезпечення дії нормативних актів найвищих органів державної влади» [1, с. 33].

На нашу думку, *відомча нормотворчість* – це робота органу виконавчої влади з підготовки і прийняття (зміни і скасування) правових норм, спрямованих на забезпечення діяльності у відповідних галузях управління і сферах суспільного життя, що здійснюється в межах його компетенції й у рамках відповідних процедур на підставі й на виконання нормативно-правових актів вищої юридичної сили з метою задоволення потреб у правовому регулюванні. Її зміст становить в основному діяльність по підготовці й виданню відомчих нормативно-правових актів, що деталізують і конкретизують закони, допомагаючи тим самим створювати умови для реалізації їх приписів [4, с. 4]. Разом із тим до її змісту необхідно включати і зміну, і скасування відомчих правових норм. Робота, здійснювана з метою скасування відомчих актів, що втратили своє регуляторне значення, забезпечує впорядкованість усієї системи нормативно-правових актів, їх несуперечність і узгодженість. Основним результатом відомчої нормотворчості є відомчий акт.

Як вбачається, така нормотворчість у сфері видатків – це робота органу виконавчої влади з підготовки і прийняття (зміни і скасування) правових норм, що

забезпечують фінансову діяльність держави у зазначеній царині, здійснювана в межах його компетенції й у рамках відповідних процедур на підставі й на виконання нормативно-правових актів вищої юридичної сили з метою задоволення фінансових потреб держави.

Це особливий вид правотворчості, необхідний елемент правового регулювання.

Існують і специфічні ознаки, характерні виключно для відомчої нормотворчості. Розглянемо їх.

1. Діяльність зі створення відомчих актів покликана забезпечити об'єктивні потреби в детальному правовому регламентуванні. За допомогою законотворчої діяльності неможливо впорядкувати все різноманіття існуючих суспільних сфер і відносин. Суспільство й держава об'єктивно мають потребу в компетентному, оперативному й належному відомчому регулюванні і не можуть обійтися без нього. Воно сприяє запуску в дію законодавства, що багато в чому має загальний характер, оскільки безпосередньо без розвивальної нормотворчості закони не можуть діяти ефективно, а брак того чи іншого відомчого акта затримує реалізацію положень чинних законів на практиці.

2. Її підзаконність означає, що вона повинна здійснюватися

на підставі й на виконання законодавчих актів, нормативних правових актів вищої юридичної сили, а також у суворій відповідності їм, і не може суперечити таким актам чи виходити за їх рамки. Отже, термін «підзаконність» стосовно відомчої нормотворчості означає її підлеглість не тільки актам законодавчим, а й Президента України. Забезпечення відповідності відомчих актів нормативно-правовим вищої юридичної сили завжди було й залишається актуальною проблемою такої нормотворчості.

3. Вона здійснюється чітко на делегованій основі, в рамках законних повноважень, обмежена функціями, на реалізацію яких спрямована діяльність того чи іншого відомства. За допомогою відомчої нормотворчості реалізуються перш за все управлінські функції і вибираються найефективніші варіанти вирішення завдань, віднесених законодавцем до його відання. Вона повинна відбивати осмислення й оцінку відомством покладених на нього функцій, належну якість їх виконання, місце серед інших покладених на державні органи функцій. Однак ці найважливіші питання у повному обсязі не вирішені, на жаль, ні на рівні Конституції, ні в законах України, ні в інших нормативно-правових актах, що тягне за собою часті порушен-

ня законності в правотворчості, які допускають правотворчі органи при виданні відомчих нормативних актів.

4. Ця діяльність є невід'ємним складником державного управління в певній галузі, тобто має галузеву, похідну від компетенції органу виконавчої влади спрямованість, яка виражається в організації й регулюванні суспільних відносин у відповідній сфері. Наприклад, Кабінет Міністрів України регламентує порядок складання, розгляду, затвердження й основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, що відповідає БК України, у якому класифікуються види видатків бюджетним установам (у тому числі бюджетним установам освіти й науки) та Закону України «Про Державний бюджет України на відповідний рік», яким затверджуються відповідні обсяги бюджетних асигнувань на утримання бюджетних установ. Щоб отримати бюджетне фінансування, потрібно скласти й затвердити кошторис доходів і видатків бюджетної установи, який потім подається головному розпорядникові бюджетних коштів як бюджетний запит. Процедурні питання розгляду, затвердження й виконання кошторисів віднесені до компетенції Кабінету Міністрів України, який своїм підзаконним нормативно-

правовим актом у формі постанови регулює їх на підставі й на виконання БК України.

5. Нормотворчість органів виконавчої влади має власні, характерні тільки для неї стадії, в рамках яких і створюються правові норми. Вона відрізняється від інших видів нормотворчості, оскільки включає такі юридичні процедури, як візування, державна реєстрація проектів відомчих актів у Міністерстві юстиції України, тобто ті з них, що властиві тільки відомчій нормотворчості.

Повноваження органів виконавчої влади у досліджуваній царині тобто (сукупність їх прав та обов'язків) установлені законами й положеннями про відповідне міністерство чи відомство, затвердженими указами Президента, й постановами Кабінету Міністрів України. Ці положення служать правовою підставою діяльності органів виконавчої влади. Крім того, окремі повноваження останніх передбачаються не положеннями, а безпосередньо указами Президента або постановами уряду. Орган виконавчої влади у межах своїх повноважень видає підзаконні нормативно-правові акти. Повноваження з нормотворчості цих органів визначаються їх конкретними завданнями, функціями, її обсягом і спрямованістю.

Питання стосовно тлумачення конструкції «компетенція органів виконавчої влади» до цього часу залишається дискусійним, бо в чинному законодавстві вона не закріплена. Не завжди застосовується це поняття, навіть коли йдеться саме про компетенцію тих чи інших органів виконавчої влади.

Термін «компетенція» є комплексним, його змістовним моментом виступає сукупність прав та обов'язків суб'єктів правовідносин. Для встановлення компетенції окремого органу виконавчої влади держава встановлює мету діяльності, повноваження (права й обов'язки), якими він наділятиметься, завдання, які йому належить виконувати. Установлюючи компетенцію цих органів, держава уповноважує і зобов'язує їх здійснювати конкретні дії, вводячи їх роботу в певні рамки. Орган виконавчої влади не повинен ні ухилятися від своїх обов'язків, ні виходити за межі встановленої компетенції. Відповідно, стабільність закріплення цілей, повноважень, завдань і функцій, відомств вимагає внесення до суспільних відносин, у яких беруть участь ці органи, порядку, системи, стійкості, а також можливості застосування санкцій за негативні результати їх діяльності.

Категорія «компетенція» безпосередньо пов'язується з проблемою видання нормативно-правових актів, оскільки право на їх видання є одним з найважливіших її елементів. Органи виконавчої влади відповідно до своєї компетенції розробляють і приймають правові норми. Зокрема, Державне казначейство України приймає нормативно-правові акти, що регулюють порядок обслуговування Держбюджету за видатками. Наприклад, у своєму наказі «Про затвердження Порядку обслуговування Державного бюджету за видатками» від 25 травня 2004 р., №89 Держказначейство а) сформувало єдину базу даних мережі розпорядників бюджетних коштів, (б) затвердило порядок організації роботи своїх органів щодо забезпечення обліку бюджетних асигнувань і контролю за їх дотриманням, (в) визначило особливості здійснення окремих видатків розпорядників бюджетних коштів, порядок здійснення видатків розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, порядок оформлення ними документів для виплати готівки, проведення видатків в іноземній валюті розпорядниками бюджетних коштів.

У цьому наказі Держказначейство України встановило правові норми, відповідно до

яких зобов'язало Міністерство фінансів України у визначений законодавством строк направляти йому на паперових та електронних носіях (а) затверджений річний розпис асигнувань Держбюджету України (за винятком надання кредитів з Держбюджету), помісячний розпис асигнувань загального фонду Держбюджету (за винятком надання кредитів з Держбюджету), (б) річний розпис витрат спеціального фонду Держбюджету з розподілом за видами надходжень, (в) помісячний розпис спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ і відповідних видатків).

Держказначейство України протягом 3-х робочих днів після отримання від Міністерства фінансів України зазначених документів доводить до головних розпорядників бюджетних коштів витяги з кожного з цих документів. Отримані останіми витяги є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів, планів асигнувань загального і спеціального фондів Держбюджету розпорядників і планів використання бюджетних коштів одержувачів.

Підприємства (установи, організації) затверджують кошториси, плани асигнувань загального і спеціального фондів Держбюджету своїм підвідо-

мчим установам та організаціям, діяльність яких координується через них.

На сьогодні компетенція органів виконавчої влади координується законами України (наприклад, Законом «Про Кабінет Міністрів України»), нормативно-правовими актами Президента й уряду. У рамках компетенції відповідного органу, встановленої відповідним нормативно-правовим актом, здійснюється відомча нормотворчість.

Необхідно, щоб основні цілі, завдання, функції, права й обов'язки кожного відомства були зазначені в єдиному нормативно-правовому документі.

Наведемо випадки, в яких застосовується відомча нормотворчість:

1) за допомогою відомчих нормативно-правових актів регламентуються суспільні відносини, якщо в законі, указі чи іншому нормативно-правовому документі міститься пряме доручення певному відомству видати нормативний акт, що розвиває законодавчу норму;

2) механізм такої нормотворчості задіюється, якщо регулювання тих чи інших суспільних відносин відбувається в загальних рисах, проте чіткої нормативної регламентації бракує. У даному разі відомство повинно володіти правом розвивати ці загальні норми;

3) відомча нормотворчість застосовується, якщо існує правова прогалина в чинному законодавстві щодо регулювання певних суспільних відносин, але тільки в межах сфери відання відомства, у якого має бути право регламентувати це питання.

Таким чином, *відомчою правотворчістю є самостійний вид правотворчої діяльності, що має як спільні риси з правотворчістю підзаконною, так і індивідуальні особливості й відрізняється від інших видів нормотворчості, зокрема, законотворчості.*

Формою вираження відомчої нормотворчості є відомчі акти, які займають самостійне місце в системі нормативних правових актів України і можуть бути розчинені в понятті «законодавство». У зв'язку із цим заслуговує на пильну увагу їх положення серед інших нормативно-правових актів. Зазначити, що статус відомчих актів у загальній системі нормативно-правових актів України не врегульовано ні на конституційному, ні на законодавчому рівні. Зрозуміти їх природу і співвідношення з іншими актами дає змогу аналіз ознак відомчих актів. Розглянемо існуючі наукові погляди щодо поняття «відомчі акти» та їх основних ознак.

Відомчі підзаконні акти – це правозабезпечувальні нормативні акти, що видаються цен-

тральними органами державно-го управління з метою реалізації актів органів владної компетенції і виступають як юридичні засоби організації оптимального функціонування очолюваних ними систем і впорядкування діяльності у відповідних сферах суспільних відносин.

Розглядаючи нормативні акти органів державної виконавчої влади у сфері видатків, можемо відзначати насамперед такі ознаки відомчого акта: (а) це документ, прийнятий відповідно до БК України; (б) він установлює право; (в) йому властива підзаконність. *Нормативно-правові акти органів виконавчої влади у сфері видатків визначаються як офіційні нормативні акти, видані уповноваженими на те їх посадовими особами, що встановлюють, змінюють або скасовують норми права в частині використання видатків Держбюджету України.* Нормотворчими органами виконавчої влади у сфері видатків є Міністерство фінансів України й Держказначейство України, які затверджують правові норми щодо регламентування публічних видатків у державі.

Так, Держказначейство України наказом «Про затвердження Роз'яснень щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Роз'яснень щодо застосування класифікації кре-

дитування бюджету» від 4 листопада 2004 р., № 194 визначило економічну класифікацію видатків з бюджету (види видатків, відповідні їх категорії). Економічна класифікація видатків бюджету забезпечує їх чітке розмежування за економічними ознаками з детальним розподілом коштів за їх ознаками предметними (заробітна плата, нарахування, всі види господарської діяльності, виплати населенню – трансферти, та ін.). Такий розподіл дає можливість виділити захищені статті бюджету й забезпечити єдиний підхід до всіх отримувачів з погляду виконання бюджету. Держказначейство встановило поточні й капітальні видатки, що здійснюються з бюджету.

Проаналізувавши цей наказ, ми з'ясували, що на рівні відомчої нормотворчості відповідно до ст. 10 БК України, яка містить поділ видатків бюджету за економічною класифікацією на видатки поточні, капітальні та кредитування за вирахуванням погашення, орган виконавчої влади в особі Держказначейства України в порядку нормотворчого процесу більш детально конкретизував у своєму підзаконному нормативному акті види й категорії зазначених видатків.

З урахуванням вищенаведеного можемо констатувати, що для відомчих актів органів державної виконавчої влади в галузі

видатків характерні такі ознаки: (а) вони мають спеціальну компетенцію; (б) як і всі підзаконні акти, виникають і діють в ланцюзі суворих ієрархічних відносин – по вертикалі; (в) відрізняються конкретністю й оперативністю приписів, адресованих певному колу осіб; (г) за своєю юридичною природою найчастіше є змішаними, оскільки в них поруч з правовими нормами встановлюються оперативні розпорядження, доручення, інформаційні елементи.

Цим актам властиві такі загальні ознаки, як нормативність, формальна визначеність, санкціонованість державою.

Нормативність відомчого акта в розглядуваній сфері виражається в його загальнообов'язковості, конкретності адресата, обмеженості випадків застосування. Аналіз наукових поглядів щодо них дає можливість вирізнити декілька найбільш значущих ознак таких відомчих актів:

1) вони є одним з видів нормативно-правових актів;

2) приймаються органами виконавчої влади, що мають спеціальну компетенцію в названій царині;

3) як підзаконні, вони видаються на підставі й на виконання законів і не можуть їм суперечити (найчастіше – на підставі й на виконання актів Кабінету Міністрів України);

4) мають вторинний характер, оскільки спрямовані на реалізацію й організацію виконання актів вищих органів, розвиваючи правове регламентування актів вищої юридичної сили. Існування вторинного регулювання зумовлено тим, що після прийняття закону або іншого нормативно-правового акта видаються норми докладнішої регламентації, без яких неможливо реалізувати положення таких актів вищої юридичної сили. У зв'язку із цим за обсягом сфера відомчого регламентування може бути не меншою, а навіть більшою – регулювання законами. На підтвердження цієї особливості наведемо вислів С.В. Полєніної: «Оскільки відомчі акти видають на підставі й на виконання законодавчих актів та урядових постанов, вони завжди мають вторинний характер. Нормативні приписи, що містяться в них, мають бути похідними, тобто повинні лише конкретизувати положення актів важливішого рангу, а не встановлювати нових правил» [3, с.178];

5) є формою реалізації компетенції органів виконавчої влади у сфері видатків;

6) їх правова дія спрямована на впорядкування відносин у царині управління видатками в рамках повноважень відповідних органів. При цьому вони містять більш конкретні розпо-

рядження й адресовані конкретному колу осіб. Проте в низці випадків відомчі акти обов'язкові для осіб, які стають суб'єктами публічно-видаткових відносин;

6) вони різноманітні за формою і змістом, що зумовлено відмінністю в характеристиках самих органів виконавчої влади, специфікою компетенції й вирішуваних ними завдань;

7) це необхідний елемент механізму правового регулювання публічних видатків.

Таким чином, ми вважаємо, що *відомчий акт у сфері видатків – це нормативно-правовий акт, виданий органом виконавчої влади в межах його компетенції й у рамках відповідних процедур з метою реалізації покладених на нього функцій, регулювання відпуску бюджетних коштів на підставі й на виконання нормативно-правових актів вищої юридичної сили.*

Для розуміння суті відомчих актів у досліджуваній царині необхідно враховувати багато важливих обставин як позитивного, так і негативного спрямування:

– вони мають значення як компонент механізму впливу права, організують виконання вимог законів, інших нормативно-правових актів, при цьому суттєвим є те, що окремі закони не можуть бути реалізовані без видання відповідних відомчих актів;

– організуючи здійснення законодавчих вимог, вони неминуче вносять до механізму впливу норм додаткові деталі. Відповідно, механізм правового регулювання видатків коректується, отже, відомчі акти здатні підсилити або послабити роль нормативних приписів, впливаючи на їх ефективність, предмет регламентування й відносини суб'єктів.

Як показує практика, існують негативні чинники, що знижують їх дієвість, а саме:

а) інформація про чинні відомчі акти не завжди доходять до суб'єктів правовідносин, для яких вона потрібна в повному обсязі;

б) громадська думка схильна до сумнівів у законності таких актів;

в) у них зустрічаються випадки зміщення акцентів у балансі взаємних прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин;

г) вивчення стану відомчої нормотворчості й уявлення про масив чинних відомчих актів до певної міри наводить на думку про незбалансоване співвідношення їх з іншими нормативно-правовими актами, перш за все із законами в динаміці функціонування правової системи.

Співвідношення законів і відомчих актів – одна з найгостріших і найбільш стійких проблем, що триває вже впродовж багатьох років. Так, найважливіші питання в цій сферії:

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

– у цих актах іноді зустрічаються прямі відступи від норм законів, існують випадки порушень законності цими актами, суперечності актам законодавчим, внаслідок чого не виправдано обмежуються права громадян і господарюючих суб'єктів. Такі ситуації не повинні мати місце при збалансованій правовій системі;

– допускається перевищення відомчих повноважень, коли в актах дається розширювальне або довільне тлумачення норм законів;

– не завжди в повному обсязі оцінюється потреба дотримання законів за допомогою відомчої нормотворчості, коли відомчі акти приймаються несвоєчасно й не забезпечують необхідного механізму реалізації законів;

– органи виконавчої влади найчастіше реагують на розпорядження закону за допомогою видання відомчих актів прямо пе-

редбачених законом. Виконання вимог останнього, що супроводжується перебудовою функцій, структур і процедур діяльності в конкретній підвідомчій сфері, зустрічається рідше. Не завжди комплексно змінюються акти органів виконавчої влади після внесення змін до законів.

Спираючись на вищевикладене підсумуємо, що відомчі акти, обслуговуючи сферу суспільних відносин, виконують специфічні функції у правовій системі. Їх завдання полягає не в усуненні або обмеженні відомчої нормотворчості, а у визначенні його місця в системі правового регулювання. Відомчі акти завжди ближче до соціальної практики, до реального життя, тому відомча регламентація, потребує усунення незаконних вторгнень у законодавчу сферу, має отримати вагомий підтримку держави, в тому числі й у сфері видатків.

Список літератури: 1. Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации. – Барнаул: БЮИ МВД России, 2002. – 184 с. 2. Елеонский В.О. Нормотворчество в органах внутренних дел (теоретические основы): Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М., 1992 – 207 с. 3. Поленина С.В. Научные основы советского правотворчества / АН СССР, Ин-т гос-ва и права. – М.: Наука, 1981. – 317 с. 4. Станік С. Оптимізація нормотворчої діяльності як правового засобу утвердження прав і свобод людини // Право України.– 1999.– № 5.– С. 3-5.

ВЕДОМСТВЕННОЕ НОРМОТВОРЧЕСТВО В СФЕРЕ РАСХОДОВ

Монаенко А.А.

В статье рассматриваются понятие «ведомственное нормотворчество», его специфические признаки, категория «ведомственный акта в сфере расходов», особенности компетенции нормотворческих органов исполнительной власти в сфере расходов.

Ключевые слова: ведомственное нормотворчество, правовая норма, расходы, компетенция, полномочия, ведомственное регулирование, Государственный бюджет.

DEPARTMENTAL RULEMAKING IN THE AREA OF EXPENDITURE Monaenko A.A.

The author examines in the article the concept of department lawmaking, its specific signs, concept of a department act in the sphere of expenses, features of jurisdiction of executive power lawmaking bodies in the sphere of expenses.

Key words: department lawmaking, legal rule, expenses, jurisdiction, department regulation, the state budget.

Надійшла до редакції 15.07.2010 р.

УДК 347.73

*А.А. Нечай, д-р юрид. наук,
зам. директора НИИ фінансового права,
Национальный университет
государственной налоговой службы Украины,
г. Ирпень*

ПУБЛИЧНЫЕ ФОНДЫ КАК СИСТЕМООБРАЗУЮЩАЯ КАТЕГОРИЯ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Публичные фонды – основополагающая категория финансового права. Однако и сам термин, и его новое понимание лишь начинают занимать должное место в финансово-правовой науке. А толкование сути этого понятия все еще неоднозначны. Что же означает конструкция «публичные фонды» и почему мы относим ее к главным, системообразующим категориям финансового права?

Фонд – это денежные и/или материальные средства, сосредоточенные в единую совокупность с целью использования их для определенных целей. Говоря о публичных фондах, юристы-финансисты

имеют в виду некую разновидность *фондов денежных*, под которыми понимают специально выделенную, относительно обособленную часть денежных средств, предназначенную для удовлетворения различных видов публичного интереса [См.: 2; 3]. К публичным денежным фондам мы относим фонды денежных средств:

– государства: (а) государственный бюджет; (б) внебюджетные госфонды социального страхования; (в) госфонды страхования банковских вкладов населения; (д) денежные резервы центральных банков стран; (е) иные денежные фонды государственной формы собственности;