



О. А. Лукашев
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри фінансового права
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого (м. Харків)

УДК 351.72

ДО ПИТАННЯ ЩОДО ФІНАНСОВО-ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ГРОШОВИХ ФОНДІВ

Досліджуються одна із найбільш значущих категорій при з'ясуванні змісту фінансово-правового регулювання є поняття фондів коштів. Йдеться про ту частину їх, яка функціонує в режимі публічного регулювання. Зазначається, що в принципі можна погодитись із зв'язком фінансів і грошей, але наявність держави в системі учасників відносин надає останнім публічного значення.

Исследуется одна из наиболее значимых категорий при выяснении содержания финансово-правового регулирования – понятие фондов средств. Речь идет о той части их, которая функционирует в режиме публичного регулирования. Отмечается, что в принципе можно согласиться со связью финансов и денег, но наличие государства в системе участников отношений придает последнее публичное значение.

Is investigated one of the most significant categories at finding-out of the maintenance of financially-legal regulation the concept of funds of means is. It is a question of their that part which functions in a mode of public regulation. It is noticed, that basically it is possible to agree with communication of the finance and money but state presence in system of participants of relations attaches last public significance.

Ключовою категорією для з'ясування природи фінансових відносин та відмежування їх від інших видів відносин, пов'язаних з рухом грошей, є грошовий оборот. Виходячи з цього, С. В. Запольський підкреслює, що грошовим оборотом визнається сукупний рух грошей у всіх їх функціях, обслуговування ними процесу товарного обігу, розподіл та перерозподіл ... Усередині єдиного грошового обороту формуються різні грошові потоки, які відображають різноманіття функцій грошей в економіці, а також складові елементи процесів ... виробництва, розподілення, обміну та споживання [4, с. 36]. При цьому треба враховувати, що грошові потоки, як такі, складаються підчас розподілення та обміну і є лише опосередковано присутніми при виробництві та розподіленні.

Автори підручника "Радянське фінансове право" визначають фінанси як систему грошових відносин, що виникають при утворенні, розподілі та використанні підприємствами (об'єднаннями) грошових фондів, в матеріальному вираженні фінанси являють собою сукупність грошових фондів, тобто фінансових ресурсів, що знаходяться в розпорядженні конкретних підприємств (об'єднань) [8, с. 177-178]. По-перше, йдеться про визначеність фінансів через грошовий інструментарій, прив'язку фінансів до грошових фондів, грошей. Але фінансами можуть бути і відносини, де гроші безпосередньо не присутні (наприклад, відносини податкової застави, різновиди обліку, звітності тощо). Безумовно, як певна розрахункова реальність, гроші тут можуть бути, але наявність їх в реальному визначенні при цьому не є обов'язковою. По-друге, фінанси, як грошові відносини, логічно пов'язуються з динамічними процесами утворення, розподілу, використання грошових фондів, тобто такі фонди не є статичними, а саме їх рух потребує правового регулювання. По-третє, такі грошові фонди повинні мати певну формалізацію,



відповідну форму (найчастіше йдеться про відповідні публічні фонди: бюджети, позабюджетні фонди та децентралізовані фонди власниками яких є окремі підприємства та організації).

З таких же позицій характеризує фінанси і Б. М. Сабанті. Він пише, що фінанси — це завжди грошові відносини, в яких одним із суб'єктів виступає держава, таких грошових відносин з приводу формування та використання фондів, які необхідні державі для виконання своїх функцій [7, с. 5; 8-9]. Хотілося б наголосити, що в цьому випадку йдеться не про фінанси взагалі, а лише про ту частину їх, яка функціонує в режимі публічного регулювання. В принципі можна погодитись із зв'язком фінансів і грошей, але наявність держави в системі учасників відносин надає останнім публічного значення. Аргументів щодо цього додає і акцент автора на мету цих відносин, завдання формування та використання фінансових фондів — забезпечення функцій, які виконує держава. На перший погляд може скластися певне протиріччя, бо і в приватних фінансах має відчуватися державна присутність. Наприклад, гроші можуть існувати лише при адекватному державному забезпеченні їх режиму (гарантії, примусу тощо). Навряд чи логічно при цьому із загальної характеристики фінансів виключати і положення, які характеризують приватноправове регулювання та стосуються відносин, що безпосередньо не пов'язані з виконанням державних функцій. Більше того, навряд чи послідовно виключати із змісту фінансів ту особливість, що вони обумовлюють існування певних орієнтирів вже на першому етапі суспільного виробництва, визначаючи вартісні оцінки тощо. Але акцент на спрямованості фінансів щодо виконання державних функцій і підкреслює їх публічний характер.

Цієї концепції додержується і інші автори, які підкреслюють, що поява фінансових відносин завжди дає про себе знати реальним рухом грошових коштів [10, с. 8]. Навряд чи можна абсолютно погодитись із цим твердженням. Грошові відносини з'являються з певним запізненням щодо моменту виникнення фінансових, тому навряд чи логічною є зміна цього процесу. В той же час значне коло фінансових відносин є похідними від грошових, в той же час безпосередньо ними не є.

С. В. Запольський характеризує фінанси як особливу сферу економічних відносин, яка характеризує участь держави в процесі виробництва та розподілення, коли фінанси необхідні для забезпечення участі держави в суспільному виробництві та здійсненні ним своїх економічних функцій. Фінанси утворюють систему грошових відносин, завдяки яким держава здійснює управління суспільним виробництвом в масштабі всіх галузей та сфер народного господарства. Держава, що звільнена від функцій власника переважної частки коштів і результатів виробництва, набуває можливість регулювати суспільне виробництво в цілому, використовуючи фінанси як універсальний засіб управління економічним життям країни [4, с. 35]. Акцентуючи увагу на двох стадіях суспільного виробництва (виробництво та розподілення), мабуть, необхідно трохи уточнити ті стадії, де фінанси приймають участь в регулюванні відносин безпосередньо, а де — опосередковано. Безпосередній вплив (завдяки використанню, перш за все, грошових важелів) фінанси здійснюють на суспільні відносини під час розподілення та обміну суспільного сукупного продукту. В той же час, на стадії виробництва та споживання вони застосовуються в якості певних орієнтирів, присутні в якості окремих суб'єктивних завдань чи коефіцієнтів, яких необхідно додержуватись чи прагнути до них.

Цієї проблеми торкалися не лише на сучасному етапі. Один із фундаторів радянського фінансового права Ю. А. Ровинський 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 [8, с. 7, 8]. Таким чином, грошові фонди пов'язувались ним із існуванням централізованих фондів — у формі безпосередньо акумульованих державою, яка безпосередньо реалізує всі повноваження власника та фондів, які належать державі, але надані в господарське відання державним підприємствам та організаціям.

Т. С. Єрмакова, характеризуючи систему фінансового права середини 70-х років ХХ ст., 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 [3, с. 76]. Безумовно, 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 підприємств 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 [6] 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 комуні, 2) мету використання об'єкта дослідження: чи використовується він в інтересах всього людства, всієї держави, усієї нації, всієї комуні, або усього об'єднання людей, що створено не за класовим принципом” [5, 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 функції та завдань держави і територіальних громад. Такими вихідними положеннями в самому загальному вигляді і характеризуються засади аналізу публічних фінансів.

Змістова характеристика публічних фінансів, безумовно, пов'язується з системою інтересів учасників відносин. Досить цікавим стосовно цього виглядає підхід Л. Л. Гервагена, який, досліджуючи категорію інтересу на межі публічності та приватності, орієнтував на з'ясування різниці в приватному та публічному відносин до людини, яка указує; відносин до людини, якій указується; відносин до способу, яким указується об'єкт дії [1, с. 13]. Дійсно, такий підхід віддзеркалює ті акценти, які мають бути при характеристиці публічності у фінансових відносинах. В цьому випадку повинно йтися про особу, як вказує, впорядковує дії учасників фінансових відносин — держава (стосовно цього логічно було б трохи скорегувати положення Л. Л. Гервагена стосовно того, що йдеться не про людину, а про особу); осіб, яким вказується, які мають реалізовувати свою поведінку через виконання, перш за все, імперативних обов'язків з формування, розподілу та використання фондів коштів; та владних приписів, якими забезпечується рух предмету регулювання — певного виду майна (відповідних фондів коштів).

На цьому ж, фактично, базується удосконалений підхід стосовно розмежування публічності та приватності при визначенні публічних фінансів, який запропоновано А. А. Нечай [5, с. 30]. Вона виокремлює в якості критеріїв такого розмежування:

- 1) форма власності на матеріальний носій (об'єкт правовідносин) (державна, комунальна, колективна, приватна);
- 2) характер інтересу (публічний чи приватний);
- 3) мета виникнення відповідних суспільних відносин (різновид потреб: людини, територіальної громади, держави, суспільства);
- 4) метод правового регулювання (імперативний чи диспозитивний);
- 5) форма розподілу та форма пристосування матеріального носія (об'єкта) відповідних суспільних відносин до використання (індивідуальне чи колективне споживання).

На підставі таких ознак досить логічно витікає і перехід до класифікації інтересів в правовому регулюванні та деталізації кожного їх типу. Принципове розмежування інтересів на приватний та публічний не є крапкою в характеристиці цієї конструкції. Кожний із цих різновидів можна деталізувати і в подальшому, залежно від типу суб'єкту, галузевої природи тощо. Стосовно публічного інтересу А. А. Нечай наголошує на існуванні трьох його різновидів, які представлені в умовах фінансово-правового регулювання. Йдеться про державний, суспільний і територіальний інтерес [5, с. 31-34]. Далі, зміст територіального інтересу, на наш погляд, можна пов'язувати як з проявом або різновидом державного, або з діяльністю територіальних громад, реалізацією їх інтересів. Носієм територіального інтересу виступають органи місцевого самоврядування і, виходячи з цього, цей різновид територіального інтересу в фінансових відносинах можна деталізувати і більш детально, спираючись на класифікацію територіальних громад. Суспільні інтереси, виступаючи певною узагальнюючою формою, яка поєднує спрямованість всіх видів інтересів з метою стабільного розвитку суспільства. При цьому



йдеться лише про ті суспільні інтереси, які набули ознак публічності та реалізуються через інтереси держави та територіальних громад.

Хотілося б висловити декілька міркувань стосовно такої системи. Дійсно, державний інтерес є різновидом публічного інтересу, в якому виступає держава його носієм. В переважній більшості випадків вона представлена відповідними органами, але не завжди державні інтереси реалізуються виключно через їх діяльність. Може йтися про поєднання повноважень декількох державних органів для реалізації одного різновиду інтересу держави, або про ситуації, коли у відносинах держава фігурує як самостійна особа (власник коштів державного бюджету України, суб'єкт відповідальності при незаконно стягнутих податках чи зборах і т. д.).

Використовуючи термін “публічні фінанси”, може йтися про різні їх форми, прояви державних та місцевих фінансів, але в будь-якому випадку вони будуть об'єднуватись ознакою публічності. Це не означає, що в державі існують виключно публічні фінанси. П. М. Годме наголошував на чіткому, взаємозалежному та узгодженому співіснуванні двох підсистем фінансів: публічних (які охоплюють державні та місцеві) та приватних (приватних власників). Виходячи з такої класифікації, на його погляд, є достатні підстави розглядати фінансове право як самостійну науку, яка, не дивлячись на свій зв'язок із приватними фінансами, чітко відмежовується від останніх і не залишає місця для того, щоб утворити єдину науку про фінанси, яка б об'єднувала як публічні, так і приватні фінанси [2, с. 42]. Дійсно, навряд чи можна наполягати на перспективності такого об'єднання, перш за все, виходячи із полярності методів впливу на поведінку учасників відносин. Поєднати в єдине правове угруповання норми, які регулюють дії суб'єктів імперативними та диспозитивними засобами навряд чи можливо. Примарність таких намагань пов'язана як з характером засобів, що забезпечують примусовий порядок утворення публічних доходів (перш за все, через систему оподаткування), так і мети їх обігу (публічних — фінансування функцій та завдань держави та територіальних громад; приватних — отримання прибутку).

В той же час, С. В. Запольський принципово не погоджується із логічністю використання категорії “публічні фінанси”. Він висловлює впевненість, що термінологічний оборот “публічні фінанси” не лише туманний, але і небезпечний в застосуванні ... Взагалі злитне використання понять “фінанси” та “публічна влада” дає парадоксальний наслідок: мов би фінансовий механізм функціонує як наслідок прямого публічного (державного) волевиявлення [4, с. 24, 25]. Складно погодитись з таким твердженням. Акцент на публічності фінансів зовсім не вимагає орієнтації виключно на засоби, якими здійснюється це регулювання та не визначає спрямованості лише на публічне волевиявлення. Може це і треба мати на увазі, але як опосередкований, похідний висновок. перш за все, коли йдеться про публічні фінанси, мається на увазі наголос на власника коштів — публічне утворення (держава або територіальна громада). І вже після цього ми маємо всі підстави будувати механізм регулювання таких відносин. А коли йдеться про кошти, власником яких є таке публічне утворення, то, безмовно, логічним виглядає і те, що власник має визначати та визначає умови їх руху: підстави утворення, засоби розподілення, мету використання. Саме тому нам здається більш послідовним та логічним підхід А. А. Нечай при характеристиці таких відносин і ми цілком погоджуємось з аргументами її стосовно змісту та доцільності застосування такої категорії як публічні фінанси.

Список використаних джерел

1. *Герваген Л. Л.* На чем основано разделение права на публичное и частное, гражданское / Л. Л. Герваген. — Петроград, 1915.
2. *Годме П. М.* Финансовое право / П. М. Годме. — М. : Прогресс, 1978.
3. *Ермакова Т. С.* О системе советского финансового права / Т. С. Ермакова // Правоведение. — 1975. — № 2.
4. *Запольский С. В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права : [монография] / С. В. Запольский. — М. : РАП, Эксмо, 2008.
5. *Нечай А. А.* Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : [монографія] / А. А. Нечай. — Чернівці : Рута, 2004.
6. *Ожегов С. И.* Толковый словарь русского языка / РАН ; Ин-т русского языка им. В. В. Виноградова / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — [4-е изд., дополненное]. — М. : Азбуковник, 1999.
7. *Сабанти Б. М.* Теория финансов : [учебн. пособ.] / Б. М. Сабанти. — М. : Менеджер, 1998.
8. *Советское финансовое право : Учебник* / Под ред. Е. А. Ровинского. — М. : Юрид. лит., 1978.



9. Советское финансовое право : Учебник. — М. : Юрид. лит., 1987.
10. Финансы / В. М. Родионова, Ю. Я. Вавилов, Л. И. Гончаренко и др. ; Под ред. В.М. Родионовой.
— М. : Финансы и статистика, 1995.

*Рекомендовано до друку кафедрою фінансового права
Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого
(протокол № 1 від 27 серпня 2009 року)*

Надійшла до редакції 21.09.2009
Рекомендована до друку 01.12.2009

