



АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Д. А. Кобильнік*

ПРАВОВА ПРИРОДА ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ

Проблема визначення змісту фінансових ресурсів обумовлює міжгалузевий підхід на межі приватного та публічного регулювання. Саме тому важливо розпочати дослідження, мабуть, будь-якої проблеми в галузі фінансово-правової науки з певного посилання на те, що саме із руху фінансових ресурсів є предметом фінансово-правового впливу. Йдеться, безумовно, про публічні фінансові кошти, кошти, власниками яких є держава або територіальна громада. Дослідження різних аспектів цієї концептуальної проблеми знаходилось в сфері уваги Ю. А. Ровинського, Л. К. Воронової, Н. І. Хімічевої, О. Ю. Грачової, А. А. Нечай, Н. Ю. Пришви, П. С. Пацурківського тощо.

У цій публікації ми ставимо за мету проаналізувати низку вихідних положень, що стосуються змісту фінансових ресурсів. Найважливіше, що в цьому випадку необхідно зробити — чітко виокремити наголос саме на публічному аспекті цих коштів. Важливо мати на увазі, що, залишаючись за формою фондами коштів, вони характеризуються відповідним власником (держава, територіальна громада) та спеціальним режимом обігу.

Основним джерелом формування фінансових ресурсів є чистий дохід у складі ВВП. Частина чистого доходу спрямовується на розширене відновлення сфери матеріального виробництва для створення децентралізованих фінансових ресурсів, які знаходяться у розпорядженні господарюючих суб'єктів та використовуються на затрати по розширенню виробництва. Значними джерелами формування децентралізованих фінансових ресурсів є амортизаційні відрахування, що утворюються за рахунок вартості основних виробничих фондів, мобілізація внутрішніх ресурсів у будівництві, прибуток від реалізації зайвого майна та деякі інші. Ці ресурси формуються на мікроекономічному рівні і використовуються для задоволення потреб виробництва господарюючих суб'єктів — будівництво, реконструкцію, розширення та амортизацію основних фондів.

Щодо чистого доходу, то інша його частина є основним джерелом формування централізованих фінансових ресурсів, які є основою забезпечення макроекономічних потреб держави. Формування централізованих фінансових ресурсів є результатом перерозподілення головним чином чистого доходу через



податкові й неподаткові платежі та відрахування, відрахування господарюючих суб'єктів до державного бюджету та позабюджетних цільових фондів.

Іншими джерелами формування централізованих фінансових ресурсів є частина національного багатства країни, залученого до господарчого обороту, надходження від населення (податки, збори, доходи від позик та лотерей), кошти, отримані від реалізації державних цінних паперів, розміщення позик та ін¹.

Досліджуючи зміст категорії фінансових ресурсів, хотілося б посперечатися з фахівцями, які фінансові ресурси фактично ототожнюють із грошовими. На цьому положенні наполягає Б. М. Сабанти, який підкреслює, що "... фінанси — це завжди грошові відносини, в яких одним із суб'єктів виступає держава"². Навряд чи можна однозначно погодитись із цим твердженням, бо грошові відносини можуть існувати та регулюватися й у випадках, коли держава взагалі не виступає суб'єктом у цих відносинах — сфера диспозитивного регулювання окремих інститутів цивільного права. Цим же автором на базі висвітлення трьох ознак фінансів (завжди грошові відносини; грошові відносини, що викликані фактом наявності держави як органу управління; відносини перерозподілення вже розподіленого сукупного продукту) дається визначення фінансів як "... системи грошових відносин з приводу формування та використання фондів, які необхідні державі для виконання своїх функцій"³. По-перше, мабуть, таке визначення з деякими поправками може виражати зміст державних фінансів, а не фінансів взагалі, тому що фінанси характерні і для цивільно-правового регулювання, але це не пов'язано з виконанням державних функцій. По-друге, фінанси — це переважно грошові відносини, але не завжди. В цьому сенсі хотілося б приєднатися до позиції М. П. Кучерявенка, який пов'язує фінансові відносини не тільки з грошима⁴. По-третє, фінанси пов'язані з державою, але не виключно як з органом управління, який організовує рух фондів коштів, а і з державою як власником цих коштів. Важливим є акцент О. М. Горбунової, яка підкреслює, що "у всіх фінансових відносин одним із суб'єктів обов'язково є держава, на користь якої фінансові відносини і норми права, що їх регулюють, діють"⁵. Держава на підставі норм права погоджується чи ні з діями щодо цього окремих суб'єктів. По-четверте, навряд чи фінанси можна пов'язувати лише з перерозподіленням сукупного продукту, не можна забувати їх ролі під час формування сукупного продукту (через вартісні стимули та оцінки тощо) та на стадії обміну, де критеріями, певним еквівалентним мірилом виступають фінансові категорії (ціна, вартість тощо).

Навряд чи остаточно можна вважати і положення О. Б. Заверухи, який підкреслює, що "... фінанси являють собою майно і разом з тим вони є інструментом, яким розпоряджається держава, здійснюючи свою діяльність"⁶. Суттєвої помилки в цьому твердженні, мабуть, і немає, але, на наш погляд, обов'язково необхідно деталізувати, про яке майно йдеться в цьому випадку. Дійсно, категорія фінансів реалізується через поняття майна, але родове визначення останнього не зовсім підходить в цьому випадку. Фінанси пов'язані

¹ Див. докладніше: Теория финансов: Учеб. пособие / Н. Е. Заяц, М. К. Фисенко, Т. Е. Бондарь и др. — М.: Выш. шк., 1997. — С. 34-42.

² Сабанти Б. М. Теория финансов. Учебное пособие. — М.: Менеджер, 1998. — С. 5.

³ Там само. — С. 8-9.

⁴ Див. докладніше: Воронова Л. К., Кучерявенко Н. П. Финансовое право: Учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов. — Х.: Легас, 2003. — С. 7.

⁵ Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. — Москва, 2003. — С. 11.

⁶ Заверуха О. Б. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук. — Чернівці, 2001. — С. 19.



зі специфічною формою майна — публічними грошовими коштами і правовий режим їх руху не зовсім співпадає з принциповими засадами правового регулювання майна взагалі.

Хотілося б узяти за основу фундаментальне положення одного з класиків фінансово-правової науки С. І. Іловайського, який, аналізуючи зміст фінансового господарства, розглядав його як сукупність явищ, які відносяться до планомірно організованої діяльності примусових союзів, що спрямована на спеціальну мету придбання та витрачання господарських благ, які необхідні для виконання задач цих союзів⁷. На наш погляд, ця теза пов'язана з багатьма положеннями, на яких пов'язане фінансово-правове регулювання. Перш за все хотілося б звернути увагу на те, що С. І. Іловайський функціонування фінансового господарства пов'язує саме з сукупністю явищ, пов'язаних з формуванням та витрачанням господарських благ, які забезпечують діяльність примусових союзів, в тому числі й держави, а не зосереджує увагу виключно на грошових коштах. Дійсно, базу функціонування держави та територіальних громад утворюють грошові кошти, але визначення через них змісту фінансових ресурсів — вельми вузький підхід. По-перше, фінансові відносини можуть охоплювати обіг і не лише грошових коштів (наприклад, сплата податку в натуральній формі). По-друге, певні фінансові зобов'язання можуть забезпечуватись різноманітними засобами, іноді і не пов'язаними з грошима (наприклад, податкова застава майна). При цьому ці відносини не будуть пов'язані безпосередньо з грошовими, але безсумнівно увійдуть до сфери фінансово-правового регулювання.

Співвідношення грошових та фінансових ресурсів публічного характеру дуже тісне, але ці поняття не ідентичні. Грошові публічні ресурси складають основу, зміст публічних фінансових ресурсів, але останні більш різноманітні та насичені складовими, ніж саме грошові централізовані та децентралізовані фонди. Таким чином, публічні фінансові ресурси являють собою грошові фонди коштів публічних утворень (держави та територіальних громад) та засоби забезпечення їх надходжень до централізованих та децентралізованих публічних фондів коштів.

При цьому хотілося б приєднатися до О. М. Горбунової, яка підкреслює, що кожний із фондів характеризується специфікою формування та використання, різною роллю в господарстві і розподіленні національного доходу⁸. Являючи собою єдину систему з загальними ознаками, вони пов'язані порядком утворення, перерозподілення та використання на підставі того, що власником цих фондів виступає держава. Гроші в цих фондах виступають як загальний еквівалент, а не як засіб платежу, і, аналізуючи правові режими окремих фондів, ми фактично аналізуємо їх матеріальний зміст через вичерпну інформацію в грошовій формі.

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 у фінансових відносин з приводу формування та розподілу вартості суспільного продукту та частини національного багатства, які пов'язані з формуванням фінансових ресурсів 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.

⁷ Іловайский С. И. Бюджетное право. — Одесса, 1912. — С. 4-5.

⁸ Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. — М., 2003. — С. 9.



М. В. Карасьова, наприклад, в контексті дослідження даної проблеми пропонує виключити з предмета фінансового права відносини з приводу руху муніципальних фондів грошових коштів, оскільки муніципальна власність у Росії не є державною⁹. 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 в місцеві бюджети в 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”¹⁰.

Коли мова йде про галузь фінансово-правового регулювання, як предмет виокремлюються відносини, пов'язані з рухом державних грошових коштів. При більш детальному підході іноді деталізується рух цих коштів і виокремлюється декілька стадій цього руху: формування централізованих та децентралізованих фондів, їх розподіл, використання та контроль.¹¹ На нашу думку, що не можна проводити прямої паралелі між стадіями, або етапами руху грошових фондів або фінансової діяльності держави та фінансово — правовими інститутами, норми яких здійснюють це регулювання. Дійсно, досліджуючи рух державних фінансів, ми виокремлюємо стадії формування, розподілу (перерозподілу) та використання цих коштів. Для ідентичного фінансово-правового відображення треба було б обґрунтувати доцільність та можливість існування фінансово-правових інститутів, формування, розподілу та використання публічних фондів коштів. Але, на наш погляд, це зробити неможливо. Кожний фінансово-правовий інститут, відображаючи природу однорідних фінансово-правових відносин, повинен відрізнятися деякою специфічністю, певною видовою відмінністю, конкретизувати специфічні для нього правові режими. Цим відрізняються інститути державних доходів та державних видатків. Інституту розподілу (перерозподілу) публічних фондів коштів або перерозподільчих фінансово-правових відносин не може існувати, бо тоді ми були б вимушені обґрунтувати специфіку предмета та метода фінансового права в цій обмеженій сукупності правових норм. Іноді до цього кола відносин включають діяльність, пов'язану з розподіленням чи перерозподіленням через податкові механізми (мова йде перш за все про непрямі податки). Але розподілення податків (наприклад, акцизного збору між державним та місцевими бюджетами) здійснюється на стадії зарахування податкових коштів до доходних частин відповідних бюджетів, тобто в межах регулювання інститутом державних доходів. Ще одним аргументом у прихильників цієї точки зору є інститут трансфертів, перерозподілення коштів між бюджетами. Але згідно зі ст. 9 Бюджетного кодексу України (далі — БК України) офіційні трансферти входять до складу доходів бюджетів¹². Таким же чином розглядаються міжбюджетні трансферти у якості доходів Державного бюджету (ст. 29 БК України) та доходів місцевих бюджетів (ст. 64 БК України). Тобто через механізм офіційних трансфертів також здійснюється формування бюджетних доходів, а не їх розподіл.

*Статтю рекомендовано до друку кафедрою фінансового права
Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого
(протокол № 12 від 26 червня 2007 року)*

⁹ Карасева М. В. К вопросу о предмете финансового права Российской Федерации / В кн. Проблемы финансового права. Міжнародна наукова конференція. Т. 1. — Чернівці, 1996. — С. 28.

¹⁰ Див. також: Заверуха О. Б. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук. — Чернівці, 2001. — С. 25.

¹¹ Див. докладніше: Воронова Л. К., Кучерявенко Н. П. Финансовое право: Учебное пособие. — Х.: Легас, 2003. — С. 13-14.

¹² ВВР. — 2001. — № 37-38. — Ст. 189.