

*О.А. Лукашев – канд. юрид. наук, доц. кафедри фінансового права
Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого*

ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ ЯК ВИХІДНА КАТЕГОРІЯ ПРИ РЕГУЛЮВАННІ РУХУ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

Поняття фінансових ресурсів є одним з найбільш дискусійних в фінансово-правовій науці. Досить поширеним є погляд на зміст фінансових ресурсів як матеріальне вираження фінансових відносин. Виходячи з цього підкреслюють, що тільки фінанси характеризуються таким матеріальним носієм, як фінансові ресурси. “Звідси, важливою специфічною ознакою фінансів... є те, що фінансові відносини завжди пов’язані з формуванням грошових доходів і накопичень, які приймають форму фінансових ресурсів” [7, с. 11-12]. Дуже цікавим є поєднаний економіко-правовий погляд на цю проблему провідних фахівців української науки О.Д. Василик та Л.К. Воронова виділяють у якості головного джерела фінансових ресурсів держави – кошти, одержані після реалізації виробленої в Україні продукції та надання послуг у сфері матеріального виробництва, податки, що сплачуються підприємствами всіх форм власності, податки і збори з населення, амортизаційні відрахування й відрахування на соціальне страхування [9, с. 126; 5, с. 269].

Принциповим в останньому положенні є акцент на похідності фінансів від матеріального виробництва, наголос на тому, що фінанси утворюються за наслідками процесів, що відбуваються у сфері матеріального виробництва. Податки, збори, амортизаційні відрахування тощо вже є засобами перерозподілу та відображають процеси, які регулюють відносини обміну та розподілення як етапів суспільного виробництва. Причому, в формуванні фінансових ресурсів приймають участь всі учасники суспільного виробництва, які забезпечують в рамках як приватних, так і публічних правових режимів.

М.В. Карасьова, досліджуючи природу грошей, пише: “Гроші, виконуючи в сфері фінансових відносин різні функції, виступають в формі фінансових ресурсів” [4, с. 31]. Таким чином, акцентуючи увагу на поєднанні цих категорій та їх суттєвого взаємозв’язку, вона визначає фінансові ресурси через специфічну форму та рівень акумуляції грошей. Єдності стосовно змісту фінансових ресурсів на сьогодні немає. Ця в певному сенсі абстрактна категорія визначається або як накопичені доходи, що залишились після покриття звичайних повсякденних витрат, [8, с. 86] або як фонди грошових коштів, які знаходяться в розпорядженні держави, господарюючих суб’єктів та населення, що утворюються в процесі розподілення та пере розподілення частини вартості валового внутрішнього продукту ... та призначені для забезпечення розширеного виробництва та загальнодержавних потреб [6, с. 39-40].

Навряд чи беззаперечно можна погодитись з такими підходами. Щодо першої позиції, нам здається неаргументованим погляд на фінансові ресурси

як окрему залишкову форму коштів. Наприклад, коли йдеться про рух фінансових ресурсів в формі бюджетних коштів, то найбільш вдалою організацією їх обігу є спів падання доходної та видаткової частин бюджету. В цих умовах бюджетне планування точно передбачає всі наявні можливості надходження коштів та раціонально розподіляє їх за видатками. Профіцит чи дефіцит бюджету – це вже відхилення від ефективного планування, раціонального підтримання суспільних пропорцій. Стосовно позиції білоруських фінансистів хотілося б зауважити, що до фінансових ресурсів включаються не лише фонди грошових коштів, що знаходяться в розпорядженні держави, а і ті кошти, власником яких є держава безпосередньо. Більш того, безсумнівно, що до фінансових ресурсів увійдуть також фонди грошових коштів адміністративно-територіальних утворень, які існують на території держави.

Характеризуючи фінансові ресурси, їх склад, С.В. Запольський виходить із подвійного розуміння природи фінансів та виділяє фінансові ресурси на загальнодержавному рівні та на рівні підприємств та організацій. Останні, керуючись власними інтересами, здійснюють як господарську діяльність, так і формування таких ресурсів на базі власної зацікавленості. В той же час, як безпосередньо кошти юридичних та фізичних осіб, так і їх фінансові ресурси (кошти, які вже певним чином формалізовані) виступають джерелом формування державних фондів. В цілому “під фінансовими ресурсами, ... слід розуміти грошові накопичення господарських організацій, бюджетних установ, доходи громадян, а в деяких випадках і доходи іноземних господарських організацій, які існують для утворення грошових доходів держави (державних фінансових фондів)” [3, с. 40].

По-перше, нам здається, що більш точно в даному випадку фінансові ресурси пов'язувати не з накопиченнями, а коштами. По-друге, треба замислитись щодо співвідношення понять фінансові ресурси та грошові накопичення. При цьому зручніше або таким чином визначати грошові ресурси, або до фінансових ресурсів включати не лише грошові надходження (наприклад, різні види майна, що враховується в режимі фінансово-правового регулювання як засіб забезпечення виконання імперативних обов'язків). По-третє, дуже приблизний суб'єктний склад, як стосовно зобов'язаних осіб (наприклад, не громадян, а фізичних осіб), так і стосовно представників владної сторони фінансового правовідношення. Стосовно останнього, мабуть, повинно йтися не лише про спрямованість в існуванні фінансових ресурсів на утворення грошових доходів держави, а і доходів інших адміністративно-територіальних угруповань на території держави, які фінансуються за рахунок таким чином акумульованих фондів коштів.

Звертаючи увагу на кореспонденцію поняття “фінансових ресурсів” та поняття “фінансових фондів держави”, С.В. Запольський підкреслює, що “система фінансових фондів виникає як результат використання державою фінансових методів перерозподілу суспільного продукту. Фінансові фонди ... акумулюють здатність грошей бути засобом накопичення. В той же час, накопичення державою принципово відрізняється від накопичення

підприємствами ті іншими учасниками суспільного виробництва як за механізмом його здійснення, так і за кінцевим економічним результатом. Мобілізація коштів в державні фінансові фонди полягає у владному втручанні держави в сферу майнових відносин, що переслідує мету реалізації власного майнового інтересу – утворення грошових накопичень, що знаходяться у користуванні держави” [3, с. 41]. Знов таки ми торкаємось проблеми співвідношення категорій фінансів та грошей і наголошуємо на тому, що при такому підході їх складно розмежувати. Навряд чи утворення фінансових фондів можна пов’язувати лише з однією із функцій грошей – засобом накопичення. Нам здається, що в системі фондів коштів мають проявлятися, фактично, всі функції грошей.

Більш того, із динамічним характером таких фондів безпосередньо пов’язується прояв і функції міри вартості, засобу платежу тощо. Безумовно, треба погодитись з тим, що підстави та засоби формування державою таких фондів принципово відрізняються від появи їх на рівні підприємств та інших учасників фінансових відносин. Але в той же час навряд чи при цьому можна робити висновок, що “мобілізація коштів в державні фінансові фонди полягає у владному втручанні держави в сферу майнових відносин, що переслідує мету реалізації власного майнового інтересу”. Держава управляє процесом формування таких фондів, регулює відносини, що стосуються справляння платежів, за рахунок яких утворюються такі фонди, але це не означає владне втручання, в основі якого полягає виключно державний інтерес. По-перше, за рахунок таких фондів задовольняються інтереси всіх членів суспільства, вся система інтересів. По-друге, межа державного втручання обмежена законом та здійснюється в рамках законодавчих приписів, що виключає ухил в бік виключно державних інтересів.

Трохи вище ми писали про певну абстрактність категорії фінансових ресурсів, маючи на увазі, що вона знаходиться в зоні уваги науковців. В той же час, така обережна оцінка цієї ситуації обумовлюється тим, що і фінансове законодавство починає сприймати поняття фінансових ресурсів та запроваджувати його в обіг. Так, Бюджетним кодексом України бюджет визначається як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [1]. Таким чином, це вже не виключно теоретичне положення, а поняття, яке отримало форму законодавчого припису, і на сьогодні дуже важливо з’ясувати, яким чином ним користуватися, як воно повинно впливати на поведінку учасників бюджетних відносин. Хотілося б лише обмовитись, що для характеристики бюджету це, мабуть, не зовсім зручний підхід, бо точніше будь-яку ланку бюджетної системи (державні, місцеві бюджети) треба визначати через поняття грошових ресурсів, грошових коштів, які повинні акумулюватися та витратитися на тій території, якій відповідає певний тип бюджету.

Фінансові ресурси існують не в вигляді сталої категорії, поняття для самого себе. Взагалі і природу фінансів, і природу фінансових ресурсів, грошей складно з'ясувати без врахування динамічного характеру їх. Але в той же час доцільно розмежовувати фінансові ресурси як сукупність надходжень, що забезпечують функції держави, територіальних громад та саме рух, динаміку фінансових ресурсів. В останньому випадку і буде йтися про деталізацію стадій обігу коштів, які акумульовані у вигляді фінансових ресурсів. Прикладом можуть бути фінансові ресурси, які існують у вигляді бюджету. Тобто ми розмежуємо і бюджет, як певну сталу конструкцію (хоча в переважній більшості випадків при цьому, фактично, йдеться про сукупність доходів бюджету) та стадії руху бюджетних коштів (виконання бюджету за доходами та видатками). Окремою конструкцією при цьому існують стадії бюджетного процесу, які пов'язані з рухом бюджетних коштів, але в більшому сенсі стосуються акту про бюджет.

Треба замислитись і над позицією М.В. Карасьової стосовно того, що фінансові ресурси як форма обігу грошей здійснюється на без еквівалентних підставах. Навряд чи це положення може бути сприйнято як родове та стосуватися виключно всіх фінансово-правових інститутів. Беззаперечно з цим можна погодитись, коли йдеться про податкове регулювання. Справляння податків та зборів не пов'язується з зустрічним рухом платників товарів, послуг і т.д. від власників бюджетних коштів (держави, територіальних громад). Тобто стосовно інституту податкового права це дійсно ознака, яка характеризує особливість руху публічних коштів в режимі податково-правового регулювання. в той же час, навряд чи таким чином можна характеризувати інститут (чи підгалузь) публічних видатків. Виконання бюджетів за видатками передбачає рух їх від головних розпорядників бюджетних коштів до розпорядників (безумовно, на без еквівалентних засадах) та на заключному етапі витрачання особами, яким ці кошти були призначені. А вже при цьому навряд чи їх рух може бути без еквівалентним, бюджетні кошти сплачуються за певні послуги, роботу тощо. Більш того, в загальному сенсі повноваження спеціального органу фінансового контролю (контрольно-ревізійного) [2] і орієнтовані на те, щоб контролювати точність, доцільність, адекватність перерахованих коштів та отриманого в рахунок їх зустрічного забезпечення.

Враховуючи позицію останнього, треба, на наш погляд, чітко розмежовувати етапи (стадії) суспільного виробництва та стадії руху фінансових ресурсів, на що, перш за все, і спрямоване фінансово-правове регулювання. Формування та використання коштів як зміст фінансової діяльності не суперечить природі цієї категорії. В той же час, і фінансова діяльність, і обіг фінансових ресурсів спрямовані на забезпечення функціонування суспільного виробництва. Остання теж виступає як динамічний механізм і включає стадії власне виробництва, розподілу, обміну та споживання. Саме ці чотири стадії і виражають рух суспільного сукупного продукту. Але фінансові важелі не однаково впливають на поведінку учасників відносин на цих стадіях. Фінансовий вплив виникає з певним

запізненням і у вузькому сенсі охоплює стадії розподілу та обміну суспільного виробництва, торкаючись певним чином і споживання. Саме на цих стадіях здійснюється формування (при розподілі та обміні) фондів коштів, їх розподіл та використання (в тому числі і під час споживання). Таким чином, етапи формування, розподілу та використання фінансових ресурсів в ході фінансової діяльності хоча і залежать від стадій суспільного виробництва, але принципово від них відрізняються. Формування й використання фондів коштів не можуть реалізовуватись без розподілу. Саме завдяки йому фінансові ресурси спрямовуються на вирішення основних завдань і функцій держави та територіальних громад. Планомірне використання коштів обумовлює їх попередній розподіл (перерозподіл) відповідно до потреб держави, територіальних громад та суспільства в цілому. Кошти, акумульовані в відповідних ланках бюджетної системи, розподіляються згідно з бюджетною класифікацією і використовуються для досягнення визначених державою цілей, здійснення певних соціальних, економічних, інших програм [1].

Література

1. Бюджетний кодекс України [Текст] : від 21.06.2001 № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.
2. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні [Текст] : Закон України від 26.01.93 № 2939-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 111.
3. Запольский, С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права [Текст] : монография / С. В. Запольский. – М. : РАП ; Эксмо, 2008. – 160 с.
4. Карасева, М. В. Финансовое право и деньги [Текст] : монография / М. В. Карасева. – Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2006. – 54 с.
5. Воронова, Л. К. Банковско-финансово-правовой словарь-справочник [Текст] / авт.-упоряд. Л. К. Воронова. – К. : А.С.К., 1998. – 287 с.
6. Теория финансов [Текст] / под ред. Н. Е. Заяц, М. К. Фисенко. – Минск : Выш. шк., 1998. – 527 с.
7. Финансы [Текст] / [В. М. Родионова, Ю. Я. Вавилов, Л. И. Гончаренко и др.] ; под ред. В. М. Родионовой. – М. : Финансы и статистика, 1995. – 432 с.
8. Финансы [Текст] : учебник / под ред. С. И. Лушина. – М. : Экономистъ, 2003. – 682 с.
9. Фінансово-правовий словник [Текст] / [укл. В. В. Безугла, О. Д. Василик, Л. К. Воронова та ін.] – К. : Київ. у-т, 1993. – 136 с.

Лукашев, О.А. Фінансові ресурси як вихідна категорія при регулюванні руху публічних фінансів [Текст] / О.А. Лукашев // Актуальні проблеми правового регулювання фінансово-кредитних відносин в умовах кризи: практика правозастосування і шляхи її вдосконалення [Текст] : збірник тез доповідей за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (4 - 5 червня 2010 року) / НБУ, Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, ДВНЗ "УАБС НБУ". - Суми : УАБС НБУ, 2010. - С. 230-235.