

Боднарук Юрій Володимирович

Національний університет «Одеська юридична академія»,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права,
кандидат юридичних наук, доцент

ПРОБЛЕМА «НЕТРАДИЦІЙНИХ» ПУБЛІЧНИХ ГРОШОВИХ ФОНДІВ У СКЛАДІ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВИ

Як відомо, публічні грошові фонди є основою публічної фінансової системи. В межах т.зв. «фондової концепції» навіть ототожнюються з нею. Сучасна вітчизняна фінансово-правова наука оперує терміном «публічні грошові фонди» доволі часто, іноді навіть йдеться про можливість заміни нею традиційної, системоутворюючої для фінансового права категорії «фінансова діяльність держави». Багато дослідників звертались до з'ясування сутності, рис, намагались дати визначення, класифікувати публічні грошові фонди як об'єкти фінансово-правового регулювання. В той же час, ті фінансові моделі відносин, які створені державою і закріплені в позитивному праві, доволі часто не вписуються в описані наукою схеми, є більш складними, чи просто науковці не завжди встигають за законодавцем їх описати та систематизувати.

Традиційним в науковій та навчальній літературі з фінансового права є поділ фондів на централізовані та децентралізовані, публічні (державні та муніципальні) та приватні, грошові та негрошові (матеріальні). Важливими є спроби вчених віднайти ознаки, які дозволяють віднести ті чи інші фонди до публічних, тобто таких, що мають функціонувати в межах фінансово-правового регулювання. Не викликає жодних сумнівів серед вчених віднесення до публічних фондів як централізованих усіх бюджетів, що складають бюджетну систему. Одностайні вони також і віднесенні до вказаної категорії позабюджетних фондів, що формуються в рамках інституту загальнообов'язкового державного соціального страхування. Йдеться про Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування, Фонд соціального страхування на випадок безробіття. Чи є цей перелік публічних грошових фондів вичерпним? Фінансово-правова наука та підручники з фінансового права однозначної відповіді не дають. Деякі автори іноді продовжують наведений перелік, називаючи ще, наприклад, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб [1, 2, 3, 5 та ін]. Часто залишають цей перелік відкритим. Дехто наводить ще в якості прикладу Державний фонд охорони навколишнього природного середовища [2, с. 188; 3, с. 245]. Щодо останнього слід зазначити, що автори помилково розглядають його як

позабюджетний фонд, оскільки перший же пункт Положення про вказаний фонд [4] встановлює, що він є складовою частиною Державного бюджету України.

Однією з перших функціонування Фонду гарантування вкладів фізичних осіб як централізованого публічного грошового фонду розглядала Нечай А.А. [5, с. 98]. Мазур Т.В. у своїй дисертації обґрунтувала публічно-правову природу норм, що регулюють відносини з приводу гарантування вкладів фізичних осіб, а також належність норм з приводу гарантування вкладів фізичних осіб до галузі фінансового права [6]. Як цільовий публічний фонд коштів його було розглянуто і в підручнику Орлюк О.П. [7, с. 358-360].

Цікавою є позиція Нечай А.А. Вона виокремила специфічну ланку публічних фінансів, а саме публічні фінанси суспільного (соціального) призначення. На її думку вони складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні (соціальні) інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, та які не є державною чи комунальною власністю. В рамках цієї ланки вчена розглядає публічні солідарні фонди коштів обов'язкового соціального страхування та публічні накопичувальні фонди коштів обов'язкового соціального страхування. В той же час Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, який утворюється за рахунок обов'язкових відрахувань комерційних банків згідно із законодавством України, вона віднесла до державних позабюджетних фондів, а не до вказаної ланки фінансів суспільного (соціального) призначення [5, с. 99, 227]. Дискусії щодо правової природи бюджетних коштів та коштів інших публічних грошових фондів (чи є вони об'єктом права власності, правом вимоги чи чимось іншим), можливого суб'єкта їх права власності обумовлені невизначеністю цього питання в законодавстві [8]. Так, наприклад, ні Конституція України, ні Бюджетний кодекс України не називають кошти Державного бюджету державною власністю. Така ж ситуація і з коштами позабюджетних фондів (і фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, і фонду гарантування вкладів фізичних осіб). Але чомусь Нечай А.А. (не посилаючись на конкретні норми законів, лише зазначивши їх назви) зробила висновок, що «відповідно до зазначених вище законів кошти цих фондів (*фондів соціального страхування — прим. авт.*) також не є державною чи комунальною (муніципальною) власністю», а кошти Фонду гарантування вкладів фізичних осіб є державною власністю [5, с. 39-40]. Вказані висновки видаються дискусійними та такими, що потребують подальшого дослідження та аргументації. Наприклад, в пп. 18 п. 11, як і в інших нормах Положення про Пенсійний фонд України [9] зазначено, що останній

розпоряджається коштами Пенсійного фонду України. Вказане корелює з ч. 2 ст. 326 ЦК України, за якою від імені та в інтересах держави Україна право державної власності здійснюють відповідно органи державної влади. В той же час, системний аналіз Закону «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб» (наразі втратив чинність) наводить на роздуми, що в положенні ч. 2 ст. 8 Закону, за яким «Фонд є юридичною особою, має відокремлене майно, яке є об'єктом права державної власності і перебуває у його повному господарському віданні» йшлося не про кошти Фонду, а про інше майно. В цьому світлі цікавою є позиція Щокіна Д.М., який вважає, що виділення публічних грошових фондів, які регулюються фінансовим правом, має відбуватися не за критерієм права власності, а за характером відносин, що виникають у зв'язку з такими грошовими фондами [9, с. 149].

В світлі викладеного видається, що українські автори незаслужено обходять увагою функціонування певних централізованих грошових фондів, які за своєю спрямованістю є публічними та виконують схожі функції.

Перш за все, йдеться про фонди коштів, які утворюються в рамках системи обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів. Так, за рахунок базового та додаткових гарантійних внесків, відраховуваних страховиків з премій обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності формуються централізовані страхові резервні фонди Моторного (транспортного) страхового бюро України (МТСБУ). Кошти цих фондів спрямовуються, зокрема, на відшкодування шкоди потерпілим транспортним засобом, власник якого не застрахував свою цивільно-правову відповідальність, невстановленим транспортним засобом тощо [10]. Модель і суспільне призначення вказаного фонду викликає паралелі з Фондом гарантування вкладів фізичних осіб. Думку про належність такого фонду до публічних грошових фондів висловлював Щокін Д.М. ще в 2009 році [9, с. 149]. Але більше запитань щодо дефіциту уваги з боку фінансистів при розгляді публічної фінансової системи викликає функціонування золотовалютного резерву, що формується і управляється НБУ з метою впливу на грошову масу та валютний курс гривні в нашій державі. Значення його для ефективності фінансової діяльності держави можна порівняти з державним бюджетом України, а згадки та дослідження в контексті складової фінансової системи держави в кращому випадку є епізодичними. Можливо, це обумовлено віднесенням окремими авторами такого роду фондів до «матеріальних» [11, с. 135]. Хоча, якщо наприклад порівняти «матеріальність» державного інтервенційного фонду (державний запас окремих видів сільськогосподарської продукції, який повинен

гарантувати продовольчу безпеку держави) із «матеріальністю» ЗВР, останній все ж таки набагато ближче до грошового фонду за характером своїх активів. Залежить наскільки широко розуміти поняття «грошовий», адже і на рахунках Державного казначейства акумулюються бюджетні кошти в іноземній валюті, що не дає вченим підстави вважати бюджет негрошовим фондом. Все ж таки, незважаючи на питання щодо форми (грошової чи матеріальної) ЗВР, автори вказаної монографії прийшли до висновку, що такі матеріальні фонди мають публічний характер, а їх формування, управління, розподіл і споживання пов'язане із забезпеченням грошовими коштами дій, спрямованих на задоволення суспільних інтересів в державі.

Список використаної літератури:

1. Зайчук О. Б. Правовий статус централізованих позабюджетних цільових фондів: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інститут законодавства Верховної Ради України. — К., 2005.
2. Макух О. В. Динаміка фінансових правовідносин: методологічний аспект: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07 / О.В. Макух. — Запоріжжя, 2017. — 411 с. — [Електронний ресурс] // Відділ аспірантури і докторантури Запорізького національного університету : [сайт]. — Режим доступу: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07/Makukh_diss.pdf
3. Білінський Д.О. Правова природа публічної фінансової системи: методологічний аспект: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Д.О. Білінський. — Харків, 2017. — 429 с. — Те саме [Електронний ресурс] // Наука в національному юридичному університеті ім. Ярослава Мудрого: [сайт]. — Режим доступу: http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Belinskyi/d_Belinskyi.pdf#page=105&zoom=100,0,289
4. Про затвердження Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища від 7 травня 1998 р. № 634 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-98-%D0%BF>
5. Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: [монографія] / А.А. Нечай. — Чернівці : Рута, 2004. — 264 с.
6. Мазур Т.В. Правовий режим Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у банках: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Т.В. Мазур. — К., 2009. — 14 с.
7. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс: Підручник / О.П. Орлюк. — К.: Юрінком Інтер, 2010. — 808 с.
8. Якимчук Н. Кошти бюджету як об'єкт права власності / Н. Якимчук // Вісник Національної академії прокуратури України. — 2009. — № 2. — С. 68-74. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapr_2009_2_13
9. Шекин Д. М. Публичные денежные фонды как основополагающая категория финансового права // Система финансового права: Материалы Международной научн.-практ. конф. (27–28 мая 2009 г., ОНЮА). — Феникс Одесса, 2009. — С. 146–151.
10. Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів: Закон України № 1961-IV

від 1 липня 2004 року // Офіційний вісник України. — 2004. — № 30. — 182 с.

11. Финансовый механизм и право: монография / Отв. ред.: Запольский С.В. — М.: Контракт, 2014. — 248 с.

Сідор Михайло Іванович

Національний університет «Одеська юридична академія»,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права,
кандидат юридичних наук, доцент

РОЛЬ ДЕРЖАВНОЇ АУДИТОРСЬКОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ

Особливе місце в системі органів державного бюджетного контролю належить Державній аудиторській службі України. Відповідно до Положення Про Державну аудиторську службу України основними завданнями є: забезпечення формування і реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю; здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів; надання у передбачених законом випадках адміністративних послуг [1]. З приводу контролю за ефективністю використання бюджетних коштів, доречним є зауваження Хомутенко А.В., що Державна фінансова інспекція (Державна аудиторська служба) має здійснювати оцінку ефективності організаційних та управлінських структур виконавчої влади, що за родом її діяльності є неможливим, адже тоді Державна фінансова інспекція (Державна аудиторська служба) повинна оцінювати прийняті управлінські рішення щодо ефективності використання державних коштів центральними органами виконавчої влади, у тому числі Кабінетом Міністрів України. Зазначена норма Бюджетного кодексу України суперечить нормам Лімської декларації, відповідно до якої ця функція є прерогативою вищого органу державного фінансового контролю, яким, по суті, є Рахункова палата [2].

Органи Державної аудиторської служби України здійснюють свої повноваження на основі відповідних планів, що формуються з урахуванням усіх видів і напрямів діяльності цієї структури та затверджуються в установленому законодавством порядку [3]. Слід зазначити, що органи Державної аудиторської служби України беруть участь у бюджетному процесі лише на третій стадії бюджетного процесу, тобто під час виконання бюджету.