



ПОНЯТИЕ ПРИНЦИПОВ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ФОНДОВ СОЦИАЛЬНОГО НАЗНАЧЕНИЯ В УКРАИНЕ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

Наталья МЕЛЯН,
аспирант

Львовського университета бизнеса и права

Summary

The article focused on the fact that the state of functioning of public funds social facilities in Ukraine directly determined by the quality of their regulatory framework, the level of which, in turn, is largely determined by the principles on which the legal regulation. In this regard, we considered the concept of "principle" in the general theoretical context and in the context of its use in the field of public administration and the field of law, on the basis of which the appropriate conclusions.

Key words: fund, public fund of social purpose, governance, principles, governance principles, principles of law.

Аннотация

В статье акцентировано внимание на том, что состояние функционирования публичных фондов социального назначения в Украине прямым образом обуславливается качеством их нормативно-правовой основы, уровень которой, в свою очередь, в значительной степени определяется принципами, на которых основывается правовое регулирование. В связи с этим рассмотрено содержание понятия «принцип» в общетеоретическом контексте, а также в разрезе его использования в области государственного управления и сфере права, на основании чего сделаны соответствующие выводы.

Ключевые слова: фонд, публичный фонд социального назначения, государственное управление, принципы, принципы государственного управления, принципы права.

Постановка проблемы. Для каждого государства, позиционирующего себя как демократическое, правовое и социальное, одной из первоочередных задач выступает обеспечение благополучия его населения, что требует от него проведения целого ряда мероприятий различного характера. В частности, важным моментом в этой работе является создание публичных фондов социального назначения, существование и функционирование которых выступает важной гарантией надлежащего обеспечения общественных потребностей человека и гражданина. Уместной кажется точка зрения, которую выражают А.П. Орлюк и Л.В. Фокша: необходимость публичных финансов (как государства, так и органов местного самоуправления) обусловлена тем, что при любом типе экономических отношений основным назначением государства является обеспечение финансовыми ресурсами тех потребностей, которые нельзя удовлетворить через рыночный механизм, то есть через спрос и предложение, а также лично каждого гражданина по соответствующим объективным причинам [1, с. 23; 2, с. 162].

Актуальность исследования. Учитывая столь важное значение фондов для нормального существования и развития государства и общества, вполне понятен научный интерес к

проблематике их деятельности. В частности, ее отдельные аспекты изучали: А.П. Орлюк, Ю.А. Тихомиров, В.Ф. Роль, А.А. Лукашев, В.А. Кондратьев, С.Г. Шагидуллиной, С.М. Попова, В.В. Сергиенко, Л.В. Фокша, Н.А. Мацелик, Л.К. Воронова, А.Н. Горбунова и другие. Впрочем, несмотря на значительное количество научных работ по обозначенной проблематике, целый ряд ее аспектов все еще требует более глубокого и детального изучения, особенно учитывая те социально-экономические и политико-правовые преобразования, которые в последние годы происходят в Украине. В частности, дополнительного внимания, по нашему мнению, требует вопрос принципов правового регулирования деятельности публичных фондов социального назначения в Украине, ведь именно они образуют идейный базис данного процесса.

Цель – установление сущности и содержания указанных принципов.

Изложение основного материала. Прежде всего, следует уделить внимание выяснению понятия «фонд», ведь оно имеет несколько значений. Так, в Юридической энциклопедии под редакцией Ю.С. Шемшученко отмечается, что фонд (франц. *fond* – дно, основа, суть, от лат. *fundus* – дно, основание, земля, главный элемент): 1) совокупность определенных природных запа-

сов или ресурсов, материальных и денежных накоплений капитала (например, Ф. накопления, Ф. замещения, земельный Ф., резервный, семенной Ф. и др.); 2) средства или другие материальные ценности, которые накапливаются с определенной целью (социальное страхование, пенсионное обеспечение, воспроизводство основных средств, содействие занятости населения и т.п.) и используются по целевому назначению в порядке, установленном законодательством (например, Ф. оплаты труда, Ф. материального поощрения, Ф. занятости, амортизационный Ф., уставной фонд и др.); 3) некоммерческая (неприбыльная) организация или учреждение с правами юридического лица, которая образуется в установленном законом порядке для обслуживания соответствующего фонда, содействия и поддержания определенных видов деятельности или отдельных социальных групп (например, страховые фонды, Ф. поддержки малого и среднего бизнеса научный Ф., инновационные Ф., инвестиционные Ф., художественные Ф. и др.). При этом в данной энциклопедии отмечается, что фонд может функционировать как специализированное государственное учреждение (Пенсионный фонд Украины, Фонд гарантирования вкладов физических лиц, Фонд государственного имущества Украины и др.) или на общественных началах [3].



В.Г. Гончаренко, П.П. Андрушко, Т.П. Базовая отмечают, что фонд, с точки зрения гражданского права, – это некоммерческая организация, не имеющая членства. Основывается гражданами и (или) юридическими лицами на основании добровольных имущественных взносов. Фонд имеет целью социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели. Имущество фонда образуется за счет вкладов учредителей, благотворительных взносов, дохода от деятельности, предусмотренной уставом, а также на других основаниях, не запрещенных законодательством. Фонд использует свое имущество для целей, указанных в его уставе. В финансовом праве, продолжают исследователи, термин «фонд» применяется, как правило, в сочетании с термином «средства». Фонд средств – доходы государства и органов местного самоуправления, накапливаемые и используемые по целевому назначению [4].

Т.М. Куринна толкует понятие «фонд» как: 1) запас, накопления, капитал; 2) денежные средства, предназначенные для любой цели. Фонд – это ресурсы, запасы, накопления государства, предприятий и тому подобное. Средства или материальные ценности, имеющие целевое назначение, используются с определенной целью. Средства, ценности, которые накапливаются обычно путем сбора для кого-либо, чего-либо» [5, с. 740]. Из изложенного можем сделать вывод, что основным определением понятия «фонд» является: ресурсные накопления (чаще всего финансового характера), которые используются с определенной целью, для обеспечения определенного дела. Что же касается понимания фонда как организации, то оно, по нашему мнению, является производным от первого и характеризует данную организацию как такую, которая образуется специально для управления определенными ресурсными накоплениями. Публичный характер фонда свидетельствует о том, что его функционирование направлено на обеспечение интересов, потребностей широкого круга людей и имеет особое значение для государства. Очевидно, что особую актуальность приобретает вопрос качественной нормативно-правовой регламентации фондов, состояние которой существенно обуславливает качественные и количествен-

ные характеристики фондов. В свою очередь, эффективность и действенность нормативно-правового регулирования функционирования фондов социального назначения, как, собственно говоря, и регулирования любой другой сферы общественной жизни, прямым и значительным образом определяют те принципы, на которых основывается правовое регулирование, с учетом которых оно осуществляется. В словарях украинского языка к термину принцип (от лат. «*principium*» – основа, первоисточник) приводятся следующие определения:

1) основное исходное положение какой-либо системы, учения, теории, идеологического направления,

2) основной закон науки,

3) особенность, положенная в основу создания или осуществления чего-либо, способ создания или осуществления чего-либо;

4) убеждение, норма, правило, которым руководствуется кто-нибудь в жизни [6, с. 1125; 7, с. 366].

В философской литературе категория «принцип» определяется как основа некоторой совокупности фактов или знаний, исходный пункт объяснения или руководства к действиям [8, с. 554], внутреннее убеждение человека, те моральные, практические и теоретические основы, которыми он руководствуется в жизни, в различных сферах деятельности [9, с. 519].

С точки зрения логики принцип следует понимать как центральное понятие системы, обозначающее обобщение и распространение некоторого положения на все явления области, из которой данный принцип абстрагирован. Также принцип характеризуется с позиции этики, где он означает внутреннее убеждение, максимум, что задает общую установку по отношению к действительности, нормы поведения и деятельности [8, с. 554]. Таким образом, даже исходя из лексического значения слова «принцип» и философского понимания данной категории, можем сделать вывод о том, что принципы правового регулирования публичных фондов социального назначения в Украине представляют собой совокупность определенных обобщенных руководящих положений, отправных требований, которые полагаются в основу такого регулирования. Довольно содержательно проблема сущности и содержания принципов обоснована в те-

рии государственного управления и правоведении. Так, например, Ю.П. Сурмин и А.А. Кузнецов определяют принципы как основные положения, исходные идеи, характеризующиеся универсальностью, общей значимостью, высшей императивностью, которые отражают существенные положения теории, учения, науки, системы права, государственного устройства и т.д. [5, с. 560–561]. Принципы, отмечают они, имеют свойство абстрактного отражения закономерностей социальной действительности, что объясняет их особую роль в структуре широкого круга явлений. Принципы являются источником многих явлений или выводов, относящихся к нему как действие к причине (принцип реальный) или как последствия к основанию (принцип идеальный). Также принципы – это внутреннее убеждение человека, определяющее его отношение к действительности, общественным идеям и деятельности [5, с. 560–561]. Непосредственно в сфере государственного управления, продолжают авторы, принципы рассматриваются как проявления закономерностей, отношения или взаимосвязи общественно-политического характера и других групп элементов государственного управления, которые отражены в виде определенного научного положения, применяется в теоретической и практической деятельности людей в сфере государственного управления. Принципы государственного управления основываются на онтологических, гносеологических и методологических аспектах государственно-управленческой деятельности, отражающих наиболее существенные, основные, объективно необходимые закономерности, отношения и взаимосвязи в государственном управлении [5, с. 560–561].

А.Ф. Мельник, А.Ю. Оболенский, А.Ю. Васина, исследуя государственное управление, определяют принципы как закономерности, отношения, взаимосвязи, руководящие принципы, на которых основаны его организация и осуществление и которые могут быть сформулированы в определенные правила. При этом ученые справедливо отмечают то, что принципы не должны восприниматься как постулаты. На каждом этапе развития общества и государства возникает необходимость выделения и определения принципов государственного управления, поскольку очевидно, что



не все его закономерности, отношения и взаимосвязи опознаны и описаны через принципы. Практическое значение и действие принципов государственного управления не зависит от них самих, а полностью определяется отношением к ним людей [10, с. 38].

В.Я. Малиновский понимает принципы государственного управления как фундаментальные истины, закономерности, руководящие идеи, основные положения, нормы поведения, отражающие законы развития отношений управления, сформулированные в виде определенного научного положения, закрепленного в основном в правовой форме, на основе которого строится и функционирует аппарат государственного управления [11, с. 192]. Данные принципы, с позиции автора, должны: основываться на законах развития общества, его социальных и экономических законах и законах государственного управления; соответствовать целям управления, отражать основные качества, связи и отношения управления; учитывать временные и территориальные аспекты процессов государственного управления; иметь правовое оформление, то есть быть закрепленными в нормативных документах, поскольку каждый принцип управления является целенаправленным – его применяют для решения конкретных организационно-политических и социально-экономических задач [11, с. 192]. Обосновывая сущность принципов, В.Я. Малиновский справедливо отмечает, что они, как понятие теории, отражают сущность и реальность процессов государственного управления, подчиняясь определенным законам. Принципы – это специфическое понятие, содержанием которого является не столько сама закономерность, отношения, взаимосвязь, сколько наше знание о них. Они представляют собой результат обобщения людьми объективно действующих законов и закономерностей, присущих им общим чертам, характерным фактам и признакам, которые становятся общим началом их деятельности. Принцип выступает результатом научного познания, а практическое действие принципов не зависит от них самих, а полностью определяется отношением к ним людей [11, с. 192].

В юриспруденции под принципами, в частности принципами права, пони-

маются объективно присущие праву отправные начала, неоспоримые требования (положительные обязательства), которые относятся к участникам общественного отношений с целью гармоничного сочетания индивидуальных, групповых и общественных интересов. Иными словами, это своеобразная система координат, в рамках которой развивается право, и одновременно вектор, определяющий направление его развития [12, с. 221]. О.Ф. Скакун считает, что наиболее полно и содержательно принципы характеризуют их следующие свойства (признаки): растворяются во множестве норм, пронизывают всю правовую материю; являются стержнем всей системы права, добавляют праву логичность, последовательность, сбалансированность; имеют более высокий уровень отвлеченности от регулируемых отношений, освобождены от конкретики и подробностей; выступают как общее мерило поведения, без указания права и обязанности; приобретают качества особого уровня права, возникают над уровнем норм, определяющих их ценностную ориентацию (направленность), не имеют способов регулирования, их ведущим элементом является обязанность (то, что должно быть), непосредственно отражают существующую в конкретном обществе систему ценностей, обосновываются; выступают отправной точкой во время решения конкретных юридических дел, особенно при применении аналогии закона при наличии пробелов в законодательстве [12, с. 221].

М.В. Цвик и В.Д. Ткаченко в своих трудах пишут, что принципы представляют собой общие требования к общественным отношениям и их участникам. Принципы следует рассматривать в качестве исходных руководящих идей, отправных установлений, выражающих сущность права и вытекающих из идей справедливости и свободы, а также определяющих общую направленность и наиболее существенные черты действующей правовой системы [13, с. 193]. Значение принципов в сфере права, как отмечают юристы, наиболее ярко проявляются через такие их аспекты: 1) принципы имеют свойство высшей императивности, универсальности, общей значимости, им присущи устойчивость и стабильность в течение неопределенно длительного времени;

2) принципы направляют развитие функционирования всей правовой системы; 3) принципы обуславливают направления правотворческой, правоприменительной и иной юридической деятельности; 4) принципы выступают важнейшим критерием законности действий граждан, должностных лиц и других субъектов права; 5) принципы способствуют преодолению пробелов в праве; 6) влияют на уровень правосознания в обществе [13, с. 193].

А.М. Колодий предлагает говорить о принципах как основных, общих, исходных положениях, средствах, правилах, которые определяют природу и социальную сущность явления, его направленность и существенные свойства [14, с. 17].

Выводы. Учитывая вышеизложенное, можем определить принципы правового регулирования публичных фондов социального назначения в Украине как сформированные в ходе научного познания (изучения), объективно существующие закономерности общественной жизни, основополагающие идеи, убеждения, на которых должен базироваться процесс правового регулирования функционирования данных фондов, чтобы иметь максимально высокий уровень эффективности и результативности. Наиболее важные принципы, как правило, так или иначе получают соответствующее законодательное оформление, благодаря чему приобретают общеобязательный, императивный (неоспоримый) характер. В зависимости от того, как понимается фонд, принципы его правового регулирования можно растолковать как основополагающие, отправные, императивные требования, предъявляемые к процессу правовой регламентации накопления и использования публичных фондов социального назначения. Или же – как основополагающие, отправные, императивные требования, предъявляемые к процессу правовой регламентации организации и деятельности общественных институтов, которые осуществляют управление соответствующими ресурсными накоплениями.

Список использованной литературы:

1. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. 808 с.