

УДК 347.73

Опубліковано 22 грудня 2021 року

# ПРАВОВА ПРИРОДА ПУБЛІЧНИХ ФОНДІВ КОШТІВ

**МАРИНЧАК Євген Степанович** кандидат юридичних наук  
УКРАЇНА

**Анотація:** *Стаття присвячена науковій проблематиці правової природи публічних фондів коштів. Досліджуються погляди науковців на правове явище «публічний фонд коштів». Аналізуються підходи до систематизації публічних фондів коштів. Досліджуються наукові позиції на критерії розмежування публічних і приватних грошових фондів. Зазначається про сучасні погляди на співвідношення централізованих і децентралізованих фондів коштів. Здійснюється ретроспективний аналіз правового регулювання публічних фондів коштів. Аналізуються підходи до визначення дефініції «публічний фонд коштів». Робляться висновки про ступінь наукової розробки та рівень правового регулювання.*

## ВСТУП.

Актуальність цього дослідження полягає в тому, що наукові позиції на правову природу публічних фондів коштів потребують оновлення у зв'язку зі зміною їх правового регулювання. Проблематику правового регулювання відносин, що відбуваються з приводу формування публічних фондів коштів досліджували представники доктрини фінансового права, такі як Г.С. Андрущенко, Л.К. Воронова, Д.О. Білінський, Д.О. Гетманцев, О.В. Гедзюк, Н.Л. Губерська, С.Т. Кадькаленко, М.П. Кучерявенко, Н.М. Ковалко, Р.М. Лещенко, О.А. Лукашев, О.А. Музика-Стефанчук, С.О. Ніщимна, С.В. Очкуренко, Н.Ю. Пришва, Л.М. Чуприна, Н.Я. Якимчук та інші. На даний час, в українському науковому просторі, відсутні сучасні дослідження, предметом яких є правова природа публічних фондів коштів. Метою дослідження є аналіз позицій науковців на відносини, що відбуваються з приводу формування грошових фондів, з метою формування сучасної інтерпретації правової природи публічних фондів коштів.

Грошові кошти перетворюються на фінансові ресурси лише коли

вони концентруються у відповідних фондах, для яких встановлений порядок створення та цільового використання [1]. Єдиного наукового визначення дефініції «фонд» немає, так само як і немає законодавчого визначення цього терміну. Загалом, будь-який фонд — це запас матеріальних засобів та цінностей, що акумулюється зі заздальгідь встановленою метою. На фінансово-правовому рівні, досліджуються фонди, у яких концентруються цінності — грошові кошти. Тому, такі фонди мають назву «фонди коштів», що відмежовує їх від фондів матеріальних засобів та фондів, що за своєю формою та змістом є юридичною особою публічного або приватного права. Публічні фінансові відносини завжди відбуваються з приводу мобілізації, розподілу та використання публічних фондів коштів. За поглядами Л.К. Воронової, публічні грошові доходи, до кінцевого їх використання, поділяють на відповідні цільовому призначенню відокремлені частки, які мають назву «фонди коштів». Формування й використання таких фондів є суттєвою рисою фінансів, яка відрізняє останні від інших грошових відносин [2]. Фондова форма фінансових ресурсів дозволяє збалансувати потреби суспільства з його можливостями, забезпечує концентрацію ресурсів на основних напрямках суспільного виробництва [3]. Науковець Н.Ю. Пришва зазначає, що грошовий фонд, як ланка фінансової системи, являє собою сукупність відносин щодо формування, розподілу, використання відповідних фондів коштів загальнодержавного або місцевого значення. Тому, як зауважує вчена, не слід ототожнювати грошові фонди з тим чи іншим органом управління [4]. І на це потрібно звернути увагу, оскільки назви юридичних осіб публічного права, наприклад «Пенсійний фонд України», дещо розпорошують у пересічній людини увагу зі публічної фінансової діяльності держави в сторону компетенції центрального органу виконавчої влади (суб'єкта владних повноважень).

Вчена Н.Ю. Пришва наголошує, що грошові фонди, як відокремлені грошові кошти з певним цільовим призначенням, є об'єктом фінансів, їх матеріальним змістом [4]. Аналізуючи фінансові відносини, О.О. Дмитрик прийшла до висновку, що утворення і функціонування фондів коштів є системою, яка складається з наступних елементів: а) конкретні джерела формування фонду; б) відповідний порядок використання коштів фонду;

в) цільове використання коштів; г) наявність органу, що керує та розпоряджається фондами коштів [5]. Перший та останній елемент, вказують на публічну правову природу таких відносин. Варто також звернути увагу на те, що сьогодні збільшуються різновиди соціальних інтересів, визнаних державою на рівні законів. Це призводить до появи й розвитку нових видів і типів грошових фондів, які мають ознаки публічних, проте перебувають у приватній власності або у власності юридичних осіб, заснованих на змішаній формі власності [6]. Вищенаведена інформація, має значення, в тому числі, для розуміння того факту, що в сучасному світі публічні фінансові відносини тісно пов'язані з приватними. На глобальному рівні, всі публічні фонди коштів можна поділити не лише на публічні та приватні, та й як зазначає А.А. Нечай, на квазіпублічні. Отже, виходячи з фондової складової, можна зробити висновок, що і відносини, які пов'язані з залученням грошових коштів до цих фондів мають вкрай неоднорідну правову природу.

Публічний фонд грошових коштів — це сукупність грошових коштів, що утворюється на підставі законів або актів органів місцевого самоврядування для задоволення публічного інтересу шляхом спільного задоволення інтересів суб'єктів правовідносин, які виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання цих коштів [7]. Таке визначення є актуальним, проте не єдиним. Наукова спільнота активно проводить дискусію на предмет визначення цієї дефініції, яке залежить від того, що вчені відносять до її складових елементів.

На науковому рівні, публічні фонди коштів поділяються на дві великі складові: централізовані та децентралізовані грошові фонди. Розподіл фінансів на централізовані та децентралізовані визначається роллю держави і органів місцевого самоврядування по керівництву економікою та наявністю кількох форм власності. Щодо формування, розподілу і використання централізованих фондів держава і муніципальні органи є розпорядниками. Інакше держава і муніципальні органи регулюють відносини щодо децентралізованих фондів, особливо підприємств різних форм власності (недержавних і немуніципальних) [8].

Досить цікавим є те, що наука фінансового права, розробила значну кількість визначень для централізованих та децентралізованих фондів

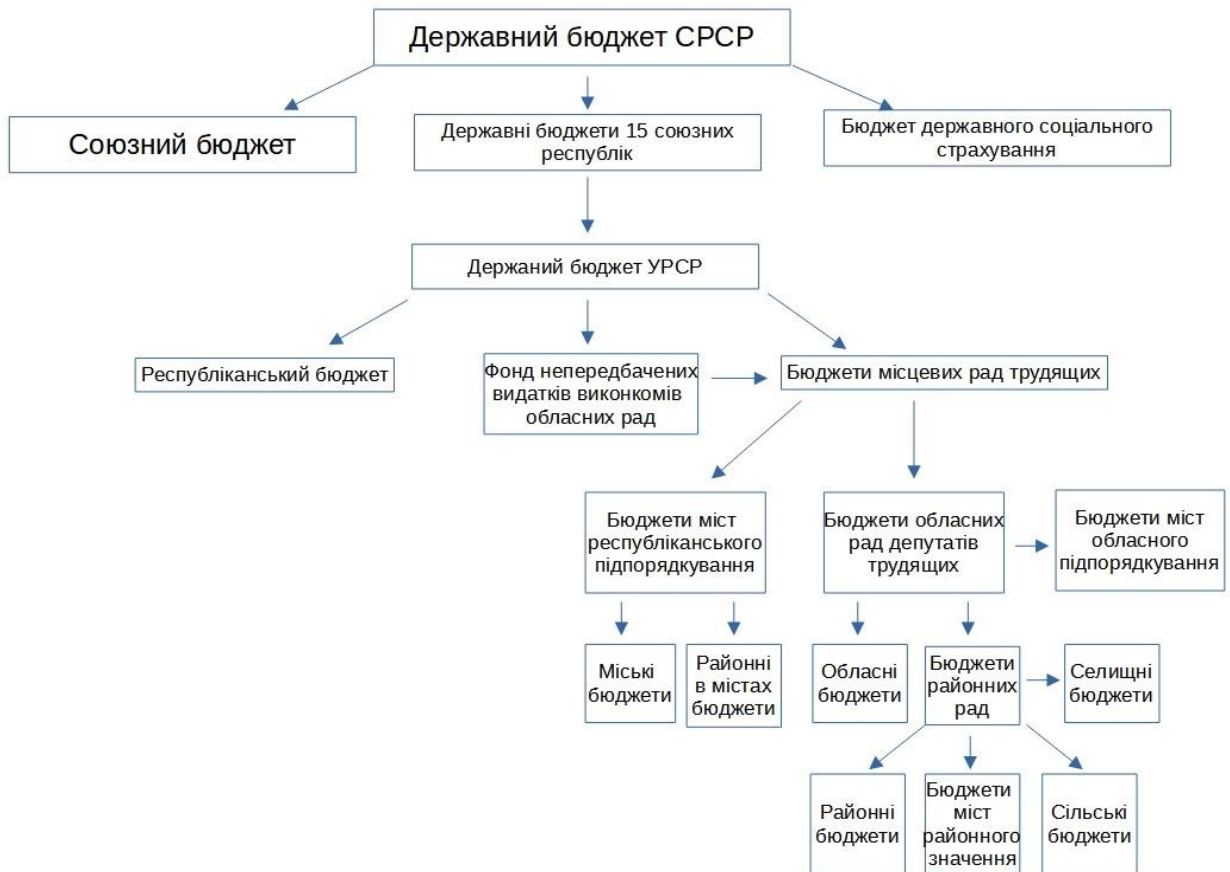
коштів. Це пов'язане з тим, що фінансова діяльність нашої держави динамічно змінювалась протягом останніх тридцяти років. Планова-командна економіка Радянського Союзу передбачала виключно державну форму власності всіх фондів коштів, натомість перехідна економіка початку 90-х років, потребувала нового наукового осмислення всієї фінансової діяльності держави. Молода ринкова економіка України, що стрімко розвивається в наш час, диктує власні підходи до системи публічних фондів коштів.

Таким чином, публічні фонди коштів — це мобілізовані переважно в імперативному порядку грошові кошти, що акумулюються на різних ланках фінансової системи держави з метою задоволення публічного інтересу.

### **ЦЕНТРАЛІЗОВАНІ ФОНДИ КОШТІВ.**

Централізовані грошові фонди створюються за безпосередньої участі держави. Їх кошти використовуються як матеріально-фінансова база для забезпечення виконання завдань і функцій загального суспільного значення [4]. Тобто, держава відокремлює частину грошових коштів, що мобілізуються з фізичних та юридичних осіб, з метою задоволення публічного інтересу. Нормативно-правовими актами, органів державної влади, врегульований порядок формування цих фондів, строки зарахування коштів до них, розміри платежів та напрями їх використання [4]. Централізований фонд коштів – це публічний фонд грошових коштів, який функціонує з метою задоволення публічних потреб населення держави чи адміністративно-територіальної одиниці на підставі імперативно-правових норм із дотриманням принципів плановості, строковості, обов'язковості, джерелом формування якого є податки, збори, обов'язкові платежі, є об'єктом публічного фінансового контролю на всіх стадіях свого функціонування, суб'єкт управління фонду не здійснює підприємницьку діяльність [9].

Система централізованих публічних фондів коштів, залежить від форми територіального устрою та економічної системи держави (ринкової або адміністративно-командної). Прикладом може бути місце державного бюджету УРСР, його ланок, в системі Всесоюзного бюджету.



**Рис. 1. Система централізованих публічних фондів коштів СРСР, в розрізі однієї зі складових — державного бюджету УРСР.**

*Джерело: складено автором за матеріалами Л.К. Воронової [10].*

Не заглиблюючись в бюджетну систему Радянського Союзу, можна сказати, що така будова, на науковому рівні, мала назву «демократичний централізм», суть якої полягав у тому, що національні утворення мали власні бюджетні права, але вони були обмежені централізованою структурою бюджетної системи. Вчена Л.К. Воронова, з цього приводу зазначає, що розгалужена система радянських бюджетів не відокремлює їх один від одного, не порушує єдності бюджетної системи, Державного бюджету СРСР, централізації всіх державних фінансів [10]. Місцеві бюджети були складовою Державного бюджету СРСР, у зв'язку з чим, в Радянському Союзі діяло понад 40 тис. централізованих фондів коштів. Варто також зазначити, що на відміну від сучасної ринкової економічної системи, централізовані фонди коштів СРСР, як держави з плановою економікою, переважно наповнювались з неподаткових доходів.

Фінансові відносини, що діяли у СРСР, наведені автором цього

дослідження, для прикладу залежності цих відносин від форми державного устрою та економічної системи держави. Також, це дає можливість порівняти систему централізованих фондів коштів СРСР з сучасною системою, що діє в Україні.

Централізовані фонди коштів поділяються на бюджетні та позабюджетні. У першому випадку, це державний та місцеві бюджети. У другому — це фонди коштів, засновані на різних формах власності, прикладом можуть бути: Пенсійний фонд України, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб тощо [4]. Кожна ланка фінансової системи є відносно самостійною, так як має специфічну сферу застосування, властиві саме їй методи мобілізації коштів, а також власні методи і цілі використання фінансових ресурсів. У такому розумінні будь-який фонд фінансових ресурсів має цільове призначення. Разом з тим у моделях фінансової системи, розроблених вітчизняними науковцями, цільові фонди виділяються в окрему ланку фінансових відносин [11].

У системі централізованих фондів коштів діють цільові фонди, які забезпечують раціональне використання публічних коштів. На цей час, відсутнє законодавче визначення терміну «цільовий фонд коштів». Наукова спільнота, у визначенні цієї дефініції, завжди відштовхувалась від ч. 2 та ч. 3 ст. 2 Закону України «Про систему оподаткування» від 25.06.1991 р. № 1251-XI, відповідно до яких державні цільові фонди — це фонди, які створені відповідно до законів України і формуються за рахунок визначених законами України податків і зборів (обов'язкових платежів) юридичних осіб незалежно від форм власності та фізичних осіб. Державні цільові фонди включаються до Державного бюджету України, крім Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Пенсійного фонду України [12]. Чинне податкове законодавство оперує термінами «державний цільовий фонд» та «державний цільовий страховий фонд». З аналізу норм Податкового кодексу України [13]. можна дійти висновку, що під першим терміном законодавець мав на увазі всі цільові фонди коштів, а у другому — позабюджетні. Отже, цільовий фонд можна визначити, як ланку централізованого публічного фонду коштів, яка формується зі спеціально визначених джерел з метою фінансування соціально-економічних напрямків державної політики. У той же час, в наукових джерелах можна зустріти декілька номінальних дефініцій, змістовна

складова яких відповідає визначенню «централізований цільовий фонд коштів». Зокрема, можна виділити такі: «фонди цільового призначення», «державні фонди цільового призначення», «спеціальні державні фонди», «державні цільові фонди».

Характерною особливістю цільових бюджетних фондів є те, що вони, як і бюджет, діють протягом одного року, після чого створюються знову або припиняють своє існування [14]. Яскравим прикладом може бути створений у 2020 році, у складі Державного бюджету України, «Фонд боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19», кошти якого спрямовувались на локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій; закупівлю товарів, робіт і послуг, необхідних медичного обслуговування населення, придбання обладнання для приймальних відділень опорних закладів охорони здоров'я в госпітальних округах, для відділень екстреної (невідкладної) медичної допомоги, що входять до багатопрофільних лікарень, для медичних амбулаторій, фельдшерсько-акушерських і фельдшерських пунктів у сільській місцевості та проведення капітального ремонту, реконструкції цих приміщень тощо [15].

Отже, цільові бюджетні фонди створюються в структурі державного бюджету та місцевих бюджетів. Вони підпорядковуються загальним принципам бюджетного процесу та не мають фінансової відокремленості [14]. На нормативно-правовому рівні закріплені в Бюджетному кодексі України, законі про Державний бюджет України та рішеннях територіальної громади про місцеві бюджети — їх місце в структурі бюджету, мета створення, джерела формування, порядок використання коштів.

Стосовно цільових бюджетних фондів, що створюються територіальними громадами, варто зазначити, що вони виникли як наслідок ліквідації позабюджетних фондів коштів, що нераціонально використовувалися органами місцевого самоврядування. Законодавчі зміни початку двотисячних років ліквідували позабюджетні фонди через відсутність публічного фінансового контролю за порядком витрачання коштів. Наслідком чого, цільові фонди територіальних громад були зосереджені в спеціальному фонді місцевих бюджетів.

Відповідно до п. 25 ч. 1 ст. 26, ст. 68 Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР, виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання про утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди. Органи місцевого самоврядування можуть утворювати цільові фонди, які є складовою спеціального фонду відповідного місцевого бюджету. Порядок формування та використання цільових фондів визначається положенням про ці фонди, що затверджується відповідною місцевою радою [16]. Правове регулювання чітко не визначає мету створення, це можуть бути будь-які цілі, проте цільові фонди територіальних громад повинні мати спеціальні джерела їх формування. Також, фінансові ресурси цих фондів зосереджуються на окремих казначейських рахунках.

Станом на цей час, на місцевому рівні утворенні цільові бюджетні фонди для фінансування різних заходів: благоустрій, будівництво, реконструкція тощо. Для прикладу, у місті Києві створений Цільовий фонд спеціального фонду бюджету міста Києва у 2020 році — це цільовий бюджетний фонд, який діє тимчасово (на період дії бюджету), формується за рахунок коштів від використання місць для зовнішньої реклами; коштів від інвестиційних угод; внесків власників тимчасових споруд (кіосків), засобів пересувної дрібнороздрібної торгівлі (кав'ярні) тощо. Кошти цього фонду спрямовуються на: поточні та капітальні видатки підприємств, установ, організацій територіальної громади; заходи благоустрою; транспортну інфраструктуру [17].

Отже, підсумовуючи, варто зазначити, що з метою вирішення найактуальніших проблем та для більш ефективного використання коштів формуються окремі фінансові фонди, які називаються цільовими бюджетними фондами. Під цільовими бюджетними фондами слід розуміти грошові фонди, що утворюються у складі бюджету держави за рахунок цільових джерел коштів і використовуються на фінансування певних державних чи місцевих витрат під контролем фіскальних органів держави. Напрями їх використання визначаються потребами конкретних галузей економіки та соціальними потребами [18].

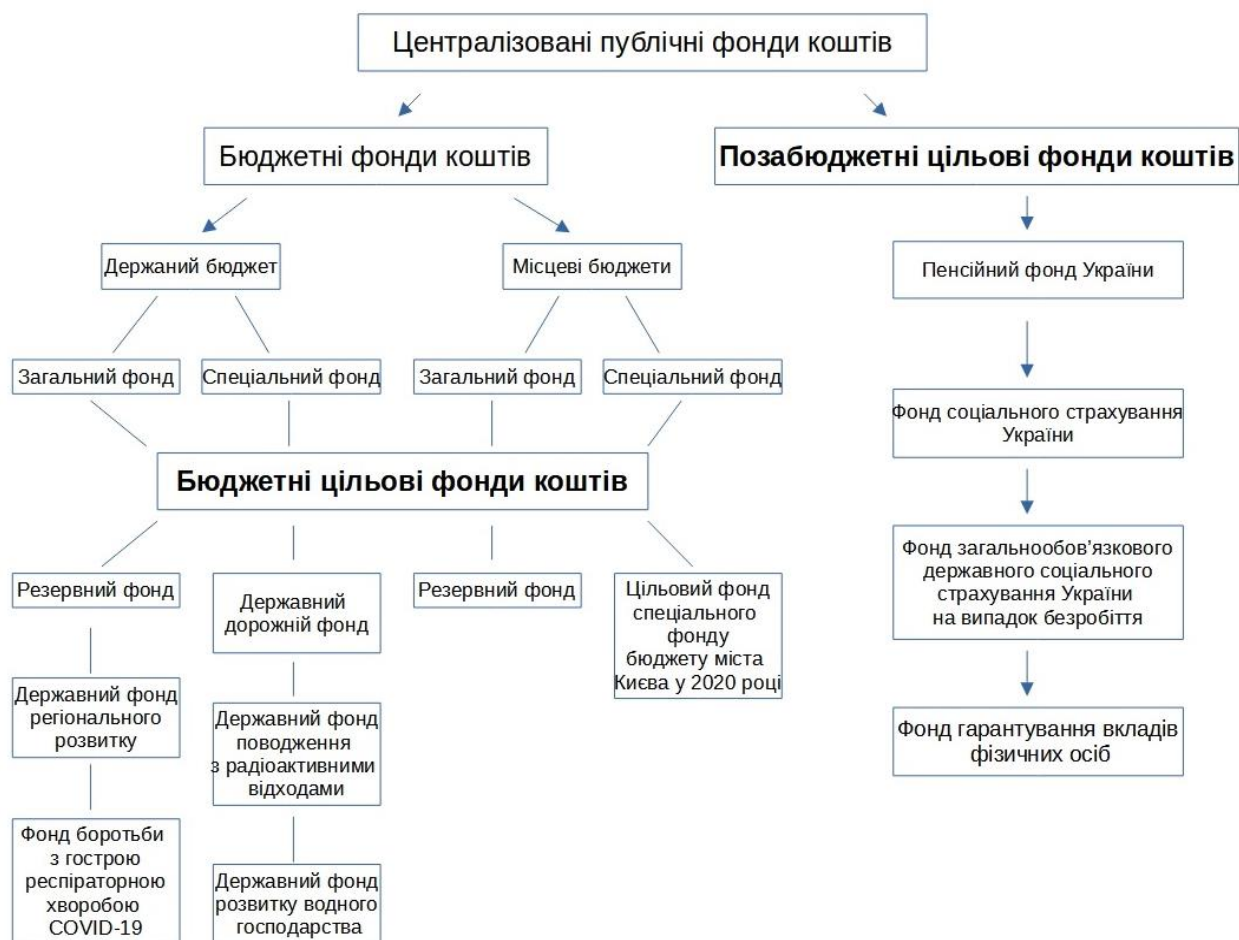
Централізовані позабюджетні фонди коштів — це фонди фінансових ресурсів, необхідні для фінансування пріоритетних напрямів соціально-економічних завдань держави та органів місцевого самоврядування [19].

Ці фонди діють, як цільові — створюються з метою фінансування певного виду видатків та формуються зі спеціально визначених джерел неподаткового характеру. Одразу варто наголосити, що в Україні, публічні позабюджетні фонди створюються лише державою — територіальні громади позбавлені такого права на підставі п. 9 ст. 13 Бюджетного кодексу України [20].

У державах з ринковою економікою, позабюджетні цільові фонди коштів діють з другої половини XIX ст., а свого піку розвитку набули в середині XX століття. Досліджуючи проблематику формування публічних позабюджетних цільових фондів коштів, науковець А.К. Головацька звертає увагу, що в Німеччині була започаткована соціальна політика держави. Першими кроками реалізації нової державної політики було законодавче регулювання відносин, що виникають з приводу соціального страхування громадян. У період з 1883 по 1889 роки, ухвалені основні нормативно-правові акти про медичне страхування, про страхування від нещасних випадків, про страхування по старості й інвалідності. На початку XX ст., правові норми були систематизовані у формі Національного кодексу страхування. З цього часу, позабюджетні цільові фонди почали створюватись у інших державах [21].

Досліджуючи сучасні публічні фонди коштів, із урахуванням їх економічної природи, науковець А.А. Нечай розподіляє на дві групи: солідарні та накопичувальні. У першому випадку — це переважно бюджетні фонди коштів, у другому — накопичувальні пенсійні фонди другого рівня, що є матеріальною основою функціонування загальнообов'язкового державного накопичувального пенсійного страхування (другий рівень пенсійної системи), а також накопичувальні страхові (запасні, резервні грошові фонди, що обслуговують систему обов'язкового державного медичного страхування, а також фонди обов'язкового страхування банківських депозитів фізичних осіб [6].

Таким чином, позабюджетні фонди – це специфічна форма перерозподілу і використання фінансових ресурсів країни для фінансування конкретних соціальних і економічних потреб загальнодержавного або місцевого значення [22]. Ці фонди коштів створюються державою, шляхом залучення публічних та приватних грошових ресурсів. Розпорядження коштами здійснюється спеціально створеним органом державної влади у межах законодавчо визначеної компетенції.



**Рис. 2. Система централізованих публічних фондів коштів, на прикладі Державного бюджету України на 2020 рік та бюджету міста Києва на 2020 рік.**

*Джерело: складено автором на підставі Державного бюджету України на 2020 рік [23] та бюджету міста Києва на 2020 рік [24].*

З аналізу вищенаведеної таблиці, виникає питання щодо місця спеціального фонду в державному та місцевих бюджетах. Справа в тому, що законодавчого визначення спеціального фонду бюджетів немає, натомість наявне правило, відповідно до якого спеціальний фонд формується зі спеціально закріплених джерел, з метою фінансування спеціально визначених цілей. У зв'язку з цим, постає питання про необхідність визначення спеціального фонду державного та місцевих бюджетів, як цільових бюджетних фондів коштів. Але, потрібно врахувати наступне: а) спеціальний фонд створений не для досягнення якоїсь конкретної мети — соціальної, економічної тощо, а для забезпечення постійного виконання державою публічного інтересу (з коштів спеціального фонду, в тому числі, фінансується діяльність органів

державної влади); б) податкове законодавство, у змісті терміну «цільовий фонд», відображає фонд коштів соціального спрямування; в) бюджетний кодекс передбачає функціонування бюджетних цільових фондів коштів у структурі спеціального фонду. Наукова спільнота, в переважній більшості випадків, погоджується з тим, що кошти спеціального фонду мають цільове призначення, але за своєю правовою природою цей фонд не відносить до цільових бюджетних фондів коштів.

Інше питання, що може виникнути у читача, що трошки обізнаний з бюджетним правом — це відсутність в таблиці: Фонду соціального захисту інвалідів; Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення; Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України; Фонду охорони праці; Фонду розвитку та захисту конкуренції; Фонду підтримки селянських (фермерських) господарств. Вищенаведені фонди також є бюджетними цільовими фондами, і всі вони мають власні особливості, що визначені правовими нормами про їх утворення. Схематично відобразити всі бюджетні цільові фонди не видається гарною ідеєю через те, що це створить зайве навантаження для сприйняття інформації. Крім того, варто мати на увазі, що динамічна зміна публічних видатків, впливає на систему бюджетних цільових фондів коштів.

Стосовно Фонду соціального захисту інвалідів, варто зазначити, що існують різні позиції про його місце в системі публічних фондів. Для прикладу, науковець Л.В. Фокша вказує, що до державних фондів цільового призначення слід віднести Фонд соціального захисту інвалідів, оскільки фонд є бюджетною установою, формування бюджету якого здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, благодійних внесків, добровільних пожертвувань та інших надходжень [25]. Аналогічну позицію займають: В.І. Оспіщева [26], Т.М. Оришин [27]. Тобто, ці автори вбачають місце Фонду соціального захисту інвалідів серед бюджетних цільових фондів. У той же час, О.М. Горбатюк відносить Фонд соціального захисту інвалідів до позабюджетних цільових фондів коштів [28]. і така точка зору має право на існування через те, що цей фонд діє з 1991 року (до проголошення Україною незалежності), як державна установа, яка займається власною підприємницькою діяльністю, що не суперечить законодавству, кошти якої знаходяться на спеціальному рахунку у банківських установах і вилученню не підлягають (ст. 10 Закону УРСР «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в

Україні від 21.03.1991 № 875-XII, у першопочатковій редакції) [29]. На переконання автора цього дослідження, з ретроспективної точки зору, Фонд соціального захисту інвалідів — найдавніший позабюджетний цільовий фонд, що функціонує до цього часу. Проте, в наш час, це, безперечно, бюджетний цільовий фонд коштів, що класифікується за кодом: 50000000 найменування «цільові фонди» Класифікації доходів бюджету, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 11[30].

Також, одразу варто наголосити, що всі інші державні органи та юридичні особи публічного права, що не відображені в таблиці, та у назві яких є слово «фонд», не відносяться до бюджетних або позабюджетних цільових фондів коштів. Це пов'язано з тим, що вони не відіграють жодної ролі в публічній фінансовій діяльності держави. Публічні фонди, що є об'єктом дослідження цієї роботи, це перш за все фінансові ресурси, тобто акумульовані грошові кошти з певних джерел для покриття заздалегідь визначених витрат, такі фонди як Український культурний фонд, Фонд державного майна України, Державний інформаційний геологічний фонд України — це суб'єкти владних повноважень, що акумулюють не грошові кошти, а матеріальні ресурси та інформацію про них з метою реалізації державою певної політики. Стосовно невключення цих фондів до публічної фінансової системи, науковець О.В. Макух слушно зазначає, що виокремлення у складі публічних, так званих, матеріальних фондів є відносно новим і досить спірним явищем для науки фінансового права. На наше переконання, це обумовлено тим, що включаючи матеріальні фонди до складу публічних фондів коштів, ми намагаємося штучно розширити предмет фінансового права та поєднати у ньому відносини, пов'язані із формуванням, розподілом та використанням грошових коштів і відносини, які пов'язані із утворенням матеріальних фондів як фондів фінансових ресурсів та відносин, пов'язаних зі здійсненням контролю за цими процесами [31].

Підсумовуючи, можна зазначити, що централізовані фінанси відбивають відносини, пов'язані із мобілізацією, розподілом і використанням централізованих фондів коштів, які надходять у розпорядження держави і органів місцевого самоврядування. До них належать державний і місцеві бюджети, позабюджетні цільові фонди [32].

## ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНІ ФОНДИ КОШТІВ.

Вчені О.О. Россіхіна та О.О. Головашевич слушно зауважують, що не слід плутати публічні позабюджетні грошові фонди та фінанси підприємств як відокремлені грошові фонди, пов'язані з формуванням, розподілом та використанням коштів підприємств. Фінанси підприємств становлять основу децентралізованих фінансів. При характеристиці фінансів підприємств, як ланки фінансової системи, необхідно враховувати таке. Фінанси державних підприємств безумовно є складовою фінансової системи, характеризуються публічним змістом і регулюванням. Фінанси недержавних підприємств входять сюди тільки тією мірою, якою вони пов'язані з реалізацією імперативних обов'язків щодо формування державних грошових фондів (наприклад, кошти підприємств, за рахунок яких сплачуються податки) [33]. З вищенаведеного, можна побачити, що науковці за системоутворюючу ознаку враховують рівень управління децентралізованого фонду (державний або оперативний) та рівень взаємодії з державними (місцевими) грошовими фондами (напрями використання доходу/прибутку).

Потрібно звернути увагу, що обидва, вищезазначені, підходи нівелюють таку ознаку, як форму власності грошових коштів, що надходять до грошових фондів. На переконання Н.В. Васильєвої, необхідно відмовитися від ознаки власності як визначальної межі між публічними і приватними фондами, оскільки така «прив'язка» перешкоджає дослідженню проблематики публічності [34]. Для підтвердження своєї позиції, вона посилається на А.А. Нечай, яка зазначає, що на сучасному етапі розвитку фінансового права ознака форми власності на матеріальний носій перестає бути ключовою для розмежування публічного та приватного [35]. І підсумовуючи, Н.В. Васильєва стверджує, що основною проблемою є те, що при фінансово-правових дослідженнях вчені, як правило, спираються на цивілістичну концепцію права власності, яка передбачає поділ на публічну та приватну власність [34].

Отже, з вищенаведеного можна зробити висновок, що сучасна наукова позиція до системоутворюючих ознак децентралізованих фондів коштів відносить наступні: публічний інтерес — як основну мету створення та функціонування децентралізованого фонду коштів; рівень управління — децентралізований фонд має власну правосуб'єктність;

рівень взаємодії з державним та місцевими бюджетами — нерозподілений прибуток надходить до відповідного бюджету.

Для належного розуміння актуальності проблематики місця децентралізованих фондів у системі публічних фондів коштів, варто здійснити ретроспективний екскурс до генезису фінансово-правової дефініції «децентралізовані фонди коштів». У часи активного розвитку фінансово-правової науки — 60-ті роки ХХ ст., в Радянському Союзі приватна форма власності була значно обмежена. Статутний капітал всіх юридичних осіб, за виключенням кооперативів, був сформованим з бюджетних коштів. Відповідно до цього, всі юридичні особи, мали публічно-правову природу — від лікарні до містоутворюючого підприємства. Враховуючи це, фінансово-правова наука, фонди коштів, що функціонували в цих підприємствах визначала, як децентралізовані, тобто ті, які існують поза межами централізованих фондів та якими розпоряджаються не на підставі нормативно-правових актів, а шляхом видання організаційно-розпорядчих актів (локальних). З цього приводу, Є.А. Ровинський зазначає, що в Радянському Союзі до державних доходів зараховувалися не тільки кошти, що були акумульовані в бюджеті, а й ті, що перебували в розпорядженні державних юридичних осіб [36].

Досить тривалий час, ця доктринальна концепція була незмінною. У наслідок всім відомих суспільно-політичних перетворень початку 90-х років ХХ ст., ринкова економіка, а слід за нею і приватне право власності, почали домінувати в структурі суб'єктів господарювання, через що розпочалася наукова дискусія про місце та структуру децентралізованих фондів коштів. Науковець А.Р. Батаєва вказує, що у науковій літературі справедливо зазначається, що не можна ототожнювати доходи, що залишаються у власності юридичної особи, засновником (учасником) якої є держава, з державними доходами, оскільки до того часу коли доходи від діяльності такої юридичної особи не будуть передані державі їх неможливо назвати державними доходами [37].

Про акумуляцію коштів варто зазначити, що більшість вчених до децентралізованих доходів відносять доходи державних (муніципальних) установ і унітарних підприємств [34]. Але, як вказує Н.В. Васильєва, зустрічаються і більш широкі трактування децентралізованих доходів. Так, О.Ю. Грачова і К.Д. Соколова вказують, що до децентралізованих державних доходів необхідно відносити доходи юридичних осіб, майно яких перебуває в державній власності, при цьому, основними децентралізованими фондами слід вважати державні установ

і унітарних підприємства [38]. Науковець С.Я. Боженок до децентралізованих фондів коштів відносить не лише, унітарні підприємства та установ, а й «інших організації, що функціонують на праві державної власності або на праві змішаної власності, якщо держава має певну частку в статутному капіталі відповідної організації» [39].

Як зазначає А.Т. Ковальчук, у процесі господарської та власне діяльності, формуються і нарощуються фінансовий капітал, величезні фінансові ресурси, власником і розпорядником яких є держава, господарюючі суб'єкти різних форм власності. При цьому в ринкових умовах, частка державних фінансів постійно зменшується. Все більш питомої ваги набувають фінанси недержавного сектора економіки і великого бізнесу [40]. Вищенаведена позиція до децентралізованих фондів коштів відносить також юридичні особи приватного права. Але, на погляд автора цього дослідження, така позиція є передчасною, оскільки метою діяльності суб'єктів господарювання є отримання прибутку, а про досягнення соціального ефекту, у переважній більшості випадків, мова не йде.

Аналізуючи складові елементи публічних фондів коштів, О.А. Пилипенко вказує, що по відношенню до централізованих фінансів держава виступає повноправним господарем і може імперативно-примусово забезпечувати свої доходи, а відносно децентралізованих фінансів мова йде про оптимально-спонукальне регулювання з метою створення найбільш вигідних умов для здійснення господарської діяльності [41]. Крім того, децентралізовані фонди коштів створюються державою для реалізації певної мети, яка не може бути досягнута приватним сектором економіки через низьку рентабельність. В європейських державах таку проблематику вирішують через державну підтримку приватно-правових юридичних осіб, шляхом трансфертів грошових коштів або пільгового оподаткування, але на даному етапі економічного розвитку нашої держави, втілення такої практики не призведе до позитивного результату.

Таким чином, децентралізовані фонди коштів, по суті, пов'язані з фінансовою дільністю держави лише через формування цих фондів з централізованих джерел та через публічний фінансовий контроль, що здійснює держава. Додатковою особливістю є те, що нерозподілений прибуток від господарської діяльності юридичних осіб публічного права спрямовується до централізованих фондів коштів.

## ВИСНОВКИ З ТЕМИ ДОСЛІДЖЕННЯ.

Підсумовуючи вищенаведене, можна зробити наступні висновки. Публічні фонди коштів поділяються на централізовані та децентралізовані. У першому випадку мова йде про державний бюджет, місцеві бюджети та позабюджетні фонди коштів, які є цільовими. Позабюджетні централізовані цільові фонди коштів забезпечують додаткові фінансові ресурси, з яких фінансуються соціально-економічні видатки. Мобілізація фінансових ресурсів у ці фонди здійснюється виключно шляхом адміністрування обов'язкових неподаткових платежів.

Децентралізовані фонди коштів, формуються з публічних джерел з метою реалізації товарів або надання послуг, виготовлення яких є низькорентабельним для приватного постачальника, проте є необхідним для забезпечення публічного інтересу держави або існують певні об'єктивні обмеження на здійснення господарської діяльності, через що держава (юридичні особи публічного права) займає монопольне становище.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

- [1] Ажнюк М.О. (2008) Основи економічної теорії. К., Знання. 386 с.
- [2] Воронова Л.К. (2008) Фінансове право України. К. Прецедент. Моя книга. 448 с.
- [3] Саттарова А.А. (2007) Фонд как институт финансового права: дис. канд.юрид.наук: 12:00:14.-М
- [4] Пришва Н.Ю. (2008) Публічні доходи: поняття та особливості правового регулювання: монографія — К.: КНТ, 200 с.
- [5] Дмитрик О.О. (2003) Зміст та класифікація фінансових правовідносин : дис. ... канд.. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.О. Дмитрик. – Х., 2003. – 193 с.
- [6] Нечай А.А. (2016) Правові питання визначення, класифікації та регулювання квазіпублічних грошових фондів. Юридичний журнал «Право України» № 3 С. 238.
- [7] Нечай А.А. (2005) Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / А.А. Нечай ; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 40 с.
- [8] Пришви Н.Ю. (2018) Фінансове право: навч. посіб. / Л.К. Воронова , Н.Ю. Пришва, Н.Я. Якимчук та ін. / за загальною редакцією проф. Пришви Н.Ю. – Київ : Видавництво Ліра-К, 2018. – 380 с.
- [9] Солдатенко О.В., Антіпов В.І. та ін. (2011) Правове регулювання місцевих фінансів в Україні; за заг. ред. О.В. Солдатенко. – К. : Алтера, 244 с.
- [10] Воронова Л.К. (1974) Бюджетноправове регулювання в СРСР. К. Вища шк. 184 с.
- [11] Тропіна Б.В. (2005) Цільові фонди у фінансовій системі України. Наукові праці НДФІ 4 (33) с. 165-173.
- [12] Про систему оподаткування : Закон України від 25.06.1991 № 1251-ХІІ // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1251-12> (дата звернення: 22.10.2021)
- [13] Податковий кодекс України : Кодекс України; Закон, Кодекс від 02.12.2010 № 2755-VI //

- База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2755-17> (дата звернення: 25.10.2021)
- [14] Іванський А.Й. (2014) Фінансове право: підручник. - Київ : Київський міжнародний університет. - 685 с.
- [15] Про Державний бюджет України на 2020 рік : Закон України; Бюджет, Розподіл, Перелік від 14.11.2019 № 294-IX // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/294-20> (дата звернення: 21.10.2021)
- [16] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 04.11.2020)
- [17] Положення про формування та використання коштів цільового фонду спеціального фонду бюджету міста Києва у 2020 році. [Електронний ресурс]. URL: [https://kmr.gov.ua/sites/default/files/3297\\_2.pdf](https://kmr.gov.ua/sites/default/files/3297_2.pdf) (дата звернення: 04.10.2021).
- [18] Ритікова К.А., Кривоберець Б.І. (2008) Принципи формування цільових бюджетних фондів. Економіка: проблеми теорії та практики. [Електронний ресурс]. URL: <http://ea.donntu.edu.ua/handle/123456789/16634> (дата звернення: 07.11.2021).
- [19] Воронова Л.К., Кучерявенко М.П. (2003) Фінансове право. Харків. С. 229.
- [20] Бюджетний кодекс України : Кодекс України; Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17> (дата звернення: 04.11.2021)
- [21] Головацька А.К. Правове регулювання єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування в Україні. дис. на здобуття наук. ступеня док. філософії : 081-Право [Електронний ресурс]. URL: [http://scc.univ.kiev.ua/upload/iblock/495/dis\\_Golovatska%20A.%20K.pdf](http://scc.univ.kiev.ua/upload/iblock/495/dis_Golovatska%20A.%20K.pdf) (дата звернення: 20.09.2020).
- [22] Білінський Д.О. Правова природа публічної фінансової системи України (методологічний аспект). дис. На здобуття наук. ступеня док. юрид. наук : 12.00.07 [Електронний ресурс]. URL: [http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Belinskyi/d\\_Belinskyi.pdf](http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Belinskyi/d_Belinskyi.pdf) (дата звернення: 29.11.2021).
- [23] Про Державний бюджет України на 2020 рік : Закон України; Бюджет, Розподіл, Перелік від 14.11.2019 № 294-IX // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/294-20> (дата звернення: 11.12.2021)
- [24] Про бюджет міста Києва на 2020 рік : Рішення Київради; Бюджет, Р від 24.12.2020 №24/24. URL: [https://kyivcity.gov.ua/publiczna\\_informatsiia\\_Tag\\_166122/rishennya\\_kivradi\\_pro\\_byudzhets\\_mista\\_kiyeva\\_na\\_2021\\_vid\\_24122020\\_2424/](https://kyivcity.gov.ua/publiczna_informatsiia_Tag_166122/rishennya_kivradi_pro_byudzhets_mista_kiyeva_na_2021_vid_24122020_2424/) (дата звернення: 11.12.2021)
- [25] Фокша Л.В. (2014) Публічні фонди: поняття, ознаки та правова природа. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. № 10-1 т. 1. С. 162.
- [26] Оспіщева В.І. (2008) Фінанси: Курс для фінансистів: Навч. посіб. Рекомендовано МОН / За ред. В.І. Оспіщева. — К., 2008. — 567 с.
- [27] Оришин Т.М. (2018) Фінанси: навчальний посібник. - Івано-Франківськ: ІФНТУНГ. 322 с.
- [28] Горбатюк О.М. (2008) Індивідуальний комплект навчально-методичних матеріалів з дисципліни "Фінанси": Методичні вказівки. - Миколаїв; 2008. - 68 с.
- [29] Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні : Закон Української РСР від 21.03.1991 № 875-XII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/875-12> (дата звернення: 03.11.2021).
- [30] Про бюджетну класифікацію : Наказ; Мінфін України від 14.01.2011 № 11 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0011201-11> (дата звернення: 09.04.2021).
- [31] Макух О. В. (2014) Публічні фонди як фінансово-правова категорія. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». Вип. 4. С. 76–88.
- [32] Воронова Л.К., Пришва Н.Ю., Якимчук Н.Я. та ін. (2018) / за загальною редакцією проф. Пришви Н.Ю. - Київ : Видавництво Ліра-К, - 380 с.
- [33] Кучерявенко М.П. (2013) Фінансове право: підруч. / за ред. М.П. Кучерявенка. - Х.: Право, 400 с

- [34] Васильева Н.В. (2015) Правовое регулирование публичных доходов / Н. В. Васильева. – Иркутск : Изд-во БГУ, 2015. – 194 с.
- [35] Нечай А. А. (2011) Проблемы правового регулирования публичных расходов. Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. Ред. Л. К. Вороновой, Н. И. Химичевой. М.; Харьков, С. 295
- [36] Ровинский Е.А. (1978) Советское финансовое право. М., С. 133–134; Советское финансовое право / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. М., 1982. С. 158.
- [37] Батяева А.Р.(2008) Неналоговые доходы государственного бюджета в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., С. 15.
- [38] Химичева Н.И (2012) Финансовое право / М., 2012. С. 364–365.
- [39] Боженок С.Я. (2013) Источники государственных доходов. М.,С. 53–54
- [40] Ковальчук А.Т. (2008) Финансовое право в рыночных системах (теоретическое исследование в практическом контексте): монография. Киев. Парламентское издательство. 506 с.
- [41] Пилипенко А.А. (2007) Финансовая деятельность государства: научно-модификационные аспекты познания. Університетські наукові записки. №2 (22) С. 302-307.