

Фокиа Л. В.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри господарсько-правових дисциплін

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ПУБЛІЧНІ ФОНДИ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ПРАВОВА ПРИРОДА

Анотація. Стаття присвячена дослідженню сучасної системи публічних фінансів, визначенню поняття, ознак та правової природи публічних фондів.

Ключові слова: публічні фінанси, публічний інтерес, централізовані фонди, децентралізовані фонди, бюджет, фонди соціального страхування.

Постановка проблеми. Особливе місце у фінансовій системі держави займають публічні фонди коштів, що формуються та використовуються для виконання основних функцій держави та органів місцевого самоврядування. Традиційно публічні фонди поділяють на централізовані та децентралізовані.

Аналіз наукової та навчальної літератури, присвяченої питанням фінансового права, доводить, що за наявності основних, загально визначених положень, що стосуються публічних фондів, відсутнє чітке і всебічне тлумачення їх поняття, ознак та критеріїв розмежування. Необхідним є подальше дослідження особливостей централізованих і децентралізованих фондів, їх правової природи.

Дослідження різних аспектів цього концептуального питання знаходилося у сфері уваги Л.К. Воронової, О.М. Горбунової, О.Ю. Грачової, О.П. Гетманець, О.О. Дмитрик, А.О. Монасєнко, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, П.С. Пацурківського, О.В. Покатасвої, Н.Ю. Пришви, Ю.А. Ровинського, Л.А. Савченко, Н.І. Хімичевої.

Метою статті є уточнення сутності публічних фінансів, визначення поняття, ознак та правової природи централізованих та децентралізованих фондів.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасній науці фінансового права під публічними фінансами прийнято розуміти економічні відносини з мобілізації, розподілу (перерозподілу), витрачання фондів коштів держави та органів місцевого самоврядування для забезпечення публічних потреб суспільства.

За твердженням професора О.П. Орлюк, необхідність публічних фінансів (як держави, так і органів місцевого самоврядування) зумовлена тим, що за будь-якого типу економічних відносин основним призначенням держави є забезпечення фінансовими ресурсами тих потреб, які не можна задовольнити через ринковий механізм, тобто через попит і пропозицію, а також особисто кожного громадянина з відповідних об'єктивних причин [1, с. 23].

Професор А.А. Нечай у своїх працях обґрунтовує, що сучасна система публічних фінансів в Україні містить такі ланки:

1) публічні фінанси держави – складаються із суспільних відносин, які виникають із приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів держави;

2) публічні фінанси органів місцевого самоврядування – складаються із суспільних відносин, які виникають із приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів органів місцевого самоврядування всіх видів;

3) публічні фінанси суспільного (соціального) призначення – складаються із суспільних відносин, що виникають із приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) публічних фон-

дів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні (соціальні) інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, та які не є державною чи комунальною власністю [2, с. 56].

При цьому акцент робиться на тому, що в сучасному розумінні публічні фінанси – це суспільні відносини, які виникають не лише в процесі господарювання виключно держави або органів місцевого самоврядування, а насамперед у процесі задоволення публічного фінансового інтересу. Науковці до публічного інтересу відносять державний інтерес, суспільний інтерес та територіальний інтерес [3, с. 62].

Як відзначає Ю.А. Тихомиров, сьогодні необхідно по-новому усвідомити поняття публічності в суспільстві, не зводячи його до забезпечення лише державних інтересів і розуміючи під цим спільні інтереси людей як інтереси різного роду спільнот, об'єднань (у тому числі і територіальних), колективної самоорганізації та саморегулювання, самоврядування [4].

Професор Л.К. Воронова зазначає, що 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 видів грошових відносин. Цільове призначення таких фондів є умовою їх ефективно мобілізації, розподілу та використання [5, с. 24]. Отже, під грошовими фондами насамперед слід розуміти виокремлені за певним цільовим призначенням грошові ресурси.

Розподіл фінансів на централізовані та децентралізовані визначається роллю держави і органів місцевого самоврядування з керівництва економікою, наявністю кількох форм власності, та необхідністю задоволення різних за своїм змістом і масштабами суспільних потреб.

Слід зауважити, що публічні фонди, будучи відносно відособленою частиною фінансових ресурсів, що має цільове призначення та відносну самостійність функціонування, тісно взаємопов'язані і діють не відокремлено, а утворюють органічну єдність; при розподілі та перерозподілі кошти переходять з одних фондів до інших. Через централізовані фонди здійснюється розподіл і перерозподіл національного доходу, створеного на підприємствах, між адміністративно-територіальними одиницями, виробничими й невиробничими сферами тощо.

Досліджуючи зміст фінансових правовідносин, О.О. Дмитрик зазначає, що утворення і функціонування фондів фінансових ресурсів являє собою систему, яка складається з таких елементів: а) конкретні джерела формування фонду; б) встановлений відповідний порядок використання коштів фонду; в) суворо цільове використання коштів; г) наявність органу, що ними керує й розпоряджається [6].

При цьому необхідно враховувати, що кожен із фондів характеризується специфікою формування та використання, різною роллю в господарстві і розподіленні національного доходу.

Відносно централізованих фондів погляди науковців у більшості випадків співпадають, і під ними розуміють фонди, формування, розподіл (перерозподіл) і використання фінансових ресурсів яких здійснюються виключно державою в особі уповноважених державних органів чи територіальною громадою в

особі органів місцевого самоврядування, які діють на всій території країни (адміністративно-територіальної одиниці), спрямовані на задоволення публічних потреб. За рахунок мобілізованих до цих фондів коштів фінансуються державні та місцеві видатки, здійснюється капітальне будівництво, інвестиційна та інноваційна діяльність, утримується соціально-культурна невиробнича сфера, органи державної влади, правоохоронні органи, забезпечується соціальний захист населення.

Основними ознаками централізованих фондів грошових коштів слід визнати такі:

1. виключна роль держави чи органу місцевого самоврядування в мобілізації, розподілі та використанні коштів фондів. Держава (орган місцевого самоврядування) виступає владним суб'єктом стосовно фондів;

2. законодавчо закріплений порядок утворення фондів, джерела надходження, мета використання коштів, періодичність надходження коштів;

3. функціонують на підставі імперативно-правових норм із додержанням принципів плановості, строковості, обов'язковості;

4. формування фондів здійснюється значною мірою за рахунок податкових і неподаткових платежів та відрахувань;

5. утворюються на рівні держави чи місцевому рівні і діють на всій території країни чи адміністративно-територіальної одиниці;

6. спрямовані на задоволення публічного інтересу.

До централізованих фондів фінансових коштів належить Державний бюджет України, місцеві бюджети, публічні фонди соціального призначення.

Центральне місце у фінансовій системі кожної країни, звичайно, займає державний бюджет. Необхідність у його існуванні зумовлена природою держави, яка за своїм призначенням покликана виконувати загальносуспільні завдання і функції, а також об'єктивно існуючим законом вартості, існуванням товарно-грошових відносин та іншими факторами.

Через бюджет здійснюється фінансування заходів економічного і соціального розвитку, що мають загальнодержавне значення. За його допомогою перерозподіляється частина фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями України з метою вдосконалення структури суспільного виробництва і забезпечення соціальних гарантій населенню. Бюджет є важливим інструментом держави, через який забезпечується контроль за станом виробництва в цілому [7, с. 13].

Взагалі в науці фінансового права бюджет (у тому числі і місцевий) традиційно розглядають як економічну та юридичну категорії. Саме як економічна категорія за матеріальним змістом бюджет переважно і розуміється як централізований фонд коштів.

Чинні ж нормативні акти оперують поняттям бюджету в більшості випадків у площині бюджетного процесу, де розуміння бюджету як плану є логічним. Але поряд із цим Бюджетний кодекс України закріплює положення щодо можливості утворення в складі бюджету загального та спеціального фондів, що, дійсно, є вже значно ближчим до з'ясування сутності бюджету як публічного фонду грошових коштів.

Лише як фонд грошових коштів бюджет може розглядатися як об'єкт права державної та комунальної власності, та становити згідно із Конституцією України частину суспільного багатства держави, територіальної громади та громадянина.

Тому вбачаємо за необхідне в ст. 2 Бюджетного кодексу України закріпити два визначення бюджету: як фонду грошових коштів, що утворюється для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування (слугуватиме фінансовою основою діяльності

представницьких органів влади) та як нормативного акту, у якому закріплюється план формування та використання фінансових ресурсів протягом бюджетного періоду (призначатиметься для цілей бюджетного процесу).

Для задоволення публічного суспільного інтересу в Україні утворені і діють фонди соціального забезпечення. До фондів соціального призначення належать:

1) публічні бюджетні фонди спеціального (цільового) призначення;

2) публічні позабюджетні фонди спеціального (цільового) призначення;

3) фонди обов'язкового соціального страхування, кошти яких не є державною або комунальною власністю.

До державних бюджетних фондів цільового призначення слід віднести Фонд соціального захисту інвалідів. Відповідно до Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів» від 21 березня 1991 року № 875-ХІІ та Положення про Фонд соціального захисту інвалідів, затвердженого Наказом Міністерства соціальної політики України від 14 квітня 2011 року № 129, Фонд є бюджетною установою, формування бюджету якого здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, благодійних внесків, добровільних пожертвувань та інших надходжень.

Пенсійний фонд України належить до публічних позабюджетних фондів цільового призначення. Згідно Положення про Пенсійний фонд України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2014 року № 280, Пенсійний фонд України є юридичною особою публічного права. Керівництво діяльності фонду здійснює правління Пенсійного фонду України, чисельність і персональний склад якого затверджуються Кабінетом Міністрів України. Бюджет фонду формується за рахунок страхових внесків, коштів державного бюджету, фінансових санкцій і добровільних внесків. Витрачаються кошти за цільовим призначенням на виплату пенсій та надання соціальних послуг.

До публічних позабюджетних фондів цільового призначення належить

і Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, який формується за рахунок обов'язкових відрахувань комерційних банків для забезпечення функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків із ринку.

До фондів обов'язкового соціального страхування в Україні належать Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань і Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності. Зазначені фонди є цільовими централізованими страховими фондами, некомерційними самоврядними організаціями. Управління названими фондами здійснюється Правліннями, що утворюються на паритетній основі з представників держави, застрахованих осіб та роботодавців у рівній кількості. Кошти фондів формуються в основному за рахунок обов'язкових внесків юридичних та фізичних осіб. Держава виступає гарантом забезпечення застрахованих осіб та надання їм відповідних соціальних послуг фондами.

Отже, органи управління цих фондів не є органами державної влади та органів місцевого самоврядування, їх кошти не є ні державною, ні комунальною власністю і використовуються виключно для фінансування виплат громадян за визначеними законодавством цільовими соціальними програмами (тобто, використовуються для задоволення публічного суспільного інтересу).

При відносній єдності в поглядах на систему централізованих фондів, на сьогодні серед науковців відсутнє єдине розуміння поняття та системи децентралізованих фондів. Так, Л.К. Воронова відзначає, що у сфері загальнодержавних (цен-

тралізованих) фінансів держава в особі уповноважених фінансових і кредитних органів сама мобілізує, розподіляє і використовує кошти, а у сфері децентралізованих фінансів – надає повноваження утворення відповідних грошових фондів і їх використання підприємствам і об'єднанням, причому утворення таких фондів здійснюється підприємствами й організаціями різних форм власності за рахунок своїх прибутків [8, с. 6–7].

Близькою до вищезазначеної є позиція Н.І. Хімичевої і О.М. Горбунової, які при характеристиці децентралізованих фінансів (фінансів підприємств, установ, галузей господарства) вказують, що для сучасних умов характерне різноманіття форм власності, на основі яких функціонують такі фінанси [9, с. 22–23; 10, с. 17]. Ю.О. Костенко теж зазначає, що децентралізовані фінанси утворюються в усіх галузях народного господарства; суб'єкти господарювання незалежно від форми власності утворюють грошові фонди за рахунок власного прибутку [11, с. 9].

На наш погляд, важко погодитися з такими міркуваннями щодо визначення децентралізованих фондів, оскільки фінансові правовідносини, об'єктом яких є як централізовані, так і децентралізовані фонди, виникають за участю держави чи органів місцевого самоврядування, які виступають не лише органом управління, що організовує рух фондів коштів, але й власником цих коштів.

Виходячи із цього, можемо стверджувати, що в процесі фінансової діяльності держави децентралізовані фонди утворюються і функціонують виключно на державних і комунальних підприємствах, організаціях та установах.

Заслугує на увагу точка зору О.П. Орлюк, яка зазначає що децентралізовані фонди коштів створюються в межах окремих суб'єктів господарської діяльності (за рахунок власних прибутків) та певних галузей національної економіки (наприклад, агропромислового сектора, важкої промисловості тощо – за рахунок як власних прибутків, так і державних асигнувань). Науковець підкреслює що до децентралізованих фондів коштів належать ресурси державних і муніципальних підприємств, яким було передано державне або муніципальне майно [1, с. 25].

Як зазначає Д.А. Кобильнік, 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 [12, с. 279].

Отже, беручи до уваги вищезазначені положення, можна виділити такі ознаки децентралізованих грошових фондів:

1. утворюються і функціонують на державних і комунальних підприємствах, організаціях та установах, у галузях національної економіки;
2. утворюються в основному за рахунок власного рахунку та державних асигнувань;
3. контролю з боку держави та органів місцевого самоврядування підлягає насамперед розподіл коштів децентралізованих фондів;
4. кошти, зосереджені у фондах, є власністю держави чи територіальної громади і належать підприємствам на праві повного господарського відання чи оперативного управління;
5. спрямовані на задоволення потреб і вирішення завдань відповідно до масштабів діяльності підприємств, установ та об'єднань, тобто їх кошти використовуються для досягнення виробничих і соціальних цілей відповідно до їх статутів, а також служать для забезпечення господарської діяльності, стимулювання продуктивності праці, підвищення ефективності виробництва;

6. створення і функціонування зазначених фондів здійснюється на підставі локальних актів, що приймаються на підставі законодавства України.

Таким чином, під децентралізованими фондами слід розуміти фонди коштів, що утворюються, розподіляються (перерозподіляються) й використовуються державними і комунальними підприємствами, установами, організаціями, їх об'єднаннями, за рахунок власних коштів та бюджетних асигнувань, і спрямовані на задоволення публічного інтересу.

Висновки. Сучасна система публічних фінансів в Україні передбачає формування централізованих і децентралізованих фондів, які зберігаючи відносно самостійність, знаходяться в тісному взаємозв'язку між собою.

До централізованих фондів належать Державний бюджет України і місцеві бюджети як фінансова основа діяльності представницьких органів влади, і фонди соціального призначення, які поділяються на публічні бюджетні фонди, публічні позабюджетні фонди спеціального (цільового) призначення та фонди обов'язкового соціального страхування, кошти яких не є державною або комунальною власністю.

Децентралізовані фонди утворюються на державних, комунальних підприємствах, установах, організаціях задля задоволення публічного інтересу.

Література:

1. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : [підручник] / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
2. Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : [монографія] / А.А. Нечай. – Чернівці : Рута, 2004. – 264 с.
3. Нечай А.А. Публічні фонди та публічні видатки як категорії фінансового права А.А. Нечай // Право України. – 2004. – № 4. – С. 60–63.
4. Тихомиров Ю.А. Публичное право : [учебник] / Ю.А. Тихомиров. – М., 1995. – 496 с.
5. Воронова Л.К. Фінансове право України : [підручник] / Л.К. Воронова. – К. : Прецедент : Моя книга, 2008. – 448 с.
6. Дмитрик О.О. Зміст та класифікація фінансових правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.О. Дмитрик. – Х., 2004. – 187 с.
7. Нікітіна Л.О. Правові засади формування місцевих бюджетів : дис. ... юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л.О. Нікітіна. – Ірпінь, 2004. – 211 с.
8. Бекерська Д.А. Фінансове право: [навч. посібник] / Д.А. Бекерська, Л.К. Воронова ; за ред. Д.А. Бекерської, Л.К. Воронової. – К. : Вентурі, 1995. – 272 с.
9. Фінансове право : [учбеник] / отв. ред. Н.И. Химичева. – М. : Юристъ, 2002. – 600 с.
10. Фінансове право : [учебник] / под ред. О.Н. Горбуновой. – М. : Юристъ, 2001. – 495 с.
11. Костенко Ю.О. Фінансове право України : [навч. посіб.] / Ю.О. Костенко. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 240 с.
12. Кобильнік Д.А. Правова природа публічних фінансових ресурсів / Д.А. Кобильнік // Університетські наукові записки. – 2007. – № 4. – С. 2.

Фокша Л. В. Публичные фонды: понятие, признаки и правовая природа

Аннотация. Статья посвящена исследованию современной системы публичных финансов, определению понятия, признаков и правовой природы публичных фондов.

Ключевые слова: публичные финансы, публичный интерес, централизованные фонды, децентрализованные фонды, бюджет, фонды социального страхования.

Foksha L. Public Funds: concept, characteristics and legal nature

Summary. The article discusses the modern system of public finance, definition, characteristics and legal nature of public funds.

Key words: public finance, public interest, centralized funds, decentralized funds, budget, social security funds.