

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.15.13>

ПРАВОВА ПРИРОДА ПУБЛІЧНИХ ФОНДІВ

Тулянцева Валерія Андріївна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного,
господарського та екологічного права
(Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»,
м. Дніпро, Україна)

У науковій статті зазначено, що побудова соціальної держави передбачає створення певних умов, у межах яких забезпечуються соціально-економічні права людини й громадянина. Наголошено, що подальша розбудова української державності та утвердження України як соціальної держави безпосередньо пов'язується з реформуванням системи публічних фінансів країни загалом і системи позабюджетних цільових фондів зокрема. Підкреслено, що наявність фінансових ресурсів детермінує рівень ефективності реалізації моделі соціальної та економічно розвиненої держави. Визначено, що саме за рахунок акумуляції коштів у власності держави й територіальних громад та формування публічних фондів можливе існування самої держави. Розглянуто підходи до визначення поняття «фінанси». Встановлено, що фінанси – це економічні відносини, які виникають у процесі розподілу й перерозподілу вартості валового внутрішнього продукту та частини національного доходу; мають грошовий характер; є планомірними; забезпечують реалізацію публічного інтересу; є динамічними (передбачають рух грошових коштів у відповідних напрямках, а саме акумулювання, розподіл і використання, при цьому такий рух коштів опосередковує утворення фондів); реалізуються з метою функціонування фондів, коштами яких забезпечується реалізація завдань і функцій держави та територіальних громад. Підкреслено, що публічність – це перманентна властивість сукупності саме тих економічних відносин, які є фінансами. З огляду на правові позиції Європейського суду з прав людини констатовано оціночний характер визначення поняття публічного інтересу. Встановлено залежність змісту публічного інтересу від декількох чинників: а) напрямів державотворення відповідного історичного етапу; б) цілей, завдань і цінностей, що закріплені в конституції держави; в) загальноновизнаних у світі цінностей. Правова природа публічних фондів визначається з урахуванням змісту публічного інтересу, який полягає також у задоволенні відповідних потреб людини, що визначають сутність соціальної й економічно розвиненої держави.

Ключові слова: позабюджетний державний цільовий фонд, Пенсійний фонд України, публічний фонд, фінансова система, фінансово-правове регулювання, фінанси, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонд соціального страхування України.

LEGAL NATURE OF PUBLIC FUNDS

Tulyantseva Valeria Andreevna,
Candidate of Law Sciences,
Senior Lecturer at the Department of Civil,
Commercial and Environmental Law
(National Technical University "Dnipro
Polytechnic", Dnipro, Ukraine)

The scientific article states that the construction of the welfare state involves the creation of certain conditions within which the socio-economic rights of man and citizen are ensured. It is emphasized that the further development of Ukrainian statehood and the establishment of Ukraine as a welfare state is directly related to the reform of the public finance system of the country in general and the system of extra-budgetary trust funds in particular. It is emphasized that the availability of financial resources determines the level of efficiency of the model of socially and economically developed state. It is determined that the existence of the state itself is possible due to the accumulation of funds owned by the state and territorial communities and the formation of public funds. Approaches to the definition of "finance" are considered. It is established that finance is an economic relationship that arises in the process of distribution and redistribution of the value of gross domestic product and part of national income; have a monetary nature; are planned; ensure the realization of the public interest; are dynamic (provide for the movement of funds in the relevant areas, namely the accumulation, distribution and use, with such a movement of funds mediates the formation of funds); are realized for the purpose of functioning of funds by means of which realization of tasks and functions of the state and territorial communities is provided. It is emphasized that publicity is a permanent property of the set of economic relations that are finance. Given the legal position of the European Court of Human Rights, the evaluative nature of the definition of the concept of public interest was stated. The dependence of the content of public interest on several factors is established: a) directions of state formation of the corresponding historical stage; b) goals, objectives and values enshrined in the state constitution; c) universally recognized values. The legal nature of public funds is determined taking into account the content of public interest, which also consists in meeting the relevant human needs that determine the essence of a socially and economically developed state.

Key words: Compulsory State Social Insurance Fund of Ukraine against unemployment, Deposit Guarantee Fund of individuals, extra-budgetary state trust fund, finance, financial and legal regulation, financial system, fund, Pension Fund of Ukraine, public fund, Social Insurance Fund of Ukraine.

Постановка проблеми. Зважаючи на положення ст. 1 Конституції України, де зазначено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава, одним із найважливіших завдань нашої країни є подальше становлення її як соціальної та економічно розвинутої держави. Стаття 1 Конституції України має основоположне значення для визначення розвитку української державності. Науковці зазначають, що соціальною вважається така держава, яка визнає людину найвищою соціальною цінністю, своє призначення вбачає в забезпеченні громадянського миру і злагоди в суспільстві, надає на субсидіарних засадах соціальну допомогу інвалідам та іншим громадянам, які перебувають у важкій життєвій ситуації, з метою забезпечення кожному гідного рівня життя. Пряме визнання держави соціальною дозволяє стверджувати, що конституційному устрою Української держави притаманний принцип соціальної дер-

жави, через що він набуває вищої імперативної сили і стає загальнозначущим, у тому числі й щодо соціальної спрямованості законодавства [1, с. 7, 11; 2, с. 67–90].

Україна як соціальна держава має створювати умови для: зниження соціальної напруги в суспільстві; забезпечення громадян у разі настання несприятливих умов (наприклад, громадян, які отримали шкоду здоров'ю); шляхом перерозподілу коштів через бюджети і позабюджетні фонди забезпечення прожитковим мінімумом соціально незахищених верств населення; захисту від безробіття; підтримки сім'ї; соціального забезпечення за віком та інвалідності; безоплатного або соціального житла; безкоштовної або за доступну плату освіти; збереження фізичного та духовного здоров'я нації; сприяння розвитку підприємництва, а також піднесенню певних галузей виробництва [3, с. 25]. Тож, подальша розбудова української державності та утвердження України як соціальної держави безпосередньо пов'язано з реформуванням системи публічних фінансів країни загалом і системи позабюджетних цільових фондів зокрема, а також удосконаленням правового регулювання діяльності органів і установ, що здійснюють у межах своєї компетенції публічну фінансову діяльність.

Стан наукової розробки проблеми. Теоретичним підґрунтям наукової статті стали праці таких науковців – представників вітчизняної та зарубіжної фінансово-правової доктрини, як Є.О. Алісов, Д.О. Білінський, І.В. Біт-Шабо, Д.В. Вінницький, Л.К. Воронова, Д.О. Гетьманцев, О.О. Дмитрик, О.Б. Зайчук, Л.М. Касьяненко, Д.А. Кобильнік, А.Т. Ковальчук, А.Т. Комзюк, І.Є. Криницький, М.П. Кучерявенко, О.А. Лукашев, О.В. Макух, Н.Ю. Мелян, А.О. Монаєнко, О.А. Музика-Стефанчук, А.С. Нестеренко, А.А. Нечай, С.О. Ніщимна, О.А. Ногіна, О.П. Орлюк, М.О. Перепелиця, З.І. Перощук, Н.Ю. Пришва, Ю.А. Ровинський, Г.В. Россіхіна, Л.А. Савченко, А.О. Селіванов, О.О. Семчик, Є.М. Смичок, О.В. Солдатенко, К.О. Токарева, Н.І. Хімичева, О.І. Худяков, В.Д. Чернадчук, Н.Я. Якимчук та ін. Отже, теоретичне підґрунтя наукової роботи становлять розробки вітчизняних і зарубіжних науковців, які висвітлюють різні аспекти функціонування публічних фондів.

Метою статті є визначення правової природи публічних фондів.

Виклад основного матеріалу. Водночас очевидно, що створення таких умов і взагалі забезпечення реалізації внутрішніх і зовнішніх функцій держави неможливо без використання фінансових ресурсів. Саме за рахунок акумуляції коштів у власності держави, формування спеціальних фондів можливе існування самої держави [4, с. 5], тим більше – соціальної держави. «Фінансові ресурси є однією з головних умов, необхідних для виконання покладених на державу функцій, а наявність їх у необхідному обсязі багато в чому детермінує рівень ефективності реалізації останніх» [5, с. 48] – пише Д.О. Білінський.

Фінансове забезпечення функцій соціальної держави може реалізовуватися коштами різних фондів, приміром, державного бюджету, місцевих бюджетів. Окрім того, до цього процесу можуть залучатися й кошти інших грошових фондів, правова природа яких є відмінною від бюджетів. Йдеться передусім про позабюджетні фонди. Таким чином, без відповідних грошових коштів, акумульованих у численних фондах, будь-яка сучасна держава існувати не в змозі. Водночас просто наявність грошей у таких фондах не є самоціллю існування держави. Тож справедливою є теза, що «ефективність публічних фінансів становить собою одну із основних умов реалізації конституційних прав і свобод громадян, забезпечення їх безпеки, підвищення добробуту та рівня їх життя. Публічні фінанси не можуть вважатися ефективними, якщо не забезпечені інтереси громадян; якщо їх доходи не дозволяють задовольнити мінімальний рівень їх потреб; якщо держава не в змозі гарантувати дотримання їх прав і свобод» [6, с. 26].

У цьому контексті можна навести й слова О.А. Лукашева, що фінансове гарантування виконання функцій держави, взагалі можливість існування такого явища здійснюється за рахунок державних фінансів, державних грошових фондів. Їх рух виражається через динаміку фінансових відносин щодо формування, розподілу та витрачання суспільного сукупного продукту, тієї його частки, яка залишається в розпорядженні держави. Саме завдяки цьому і забезпечується реалізація державних завдань та функцій [7, с. 56]. Очевидно, що наведені відносини набувають характеристики фінансів, а такий рух передбачає консолідацію грошових коштів у відповідних фондах. Тож, з метою визначення правової природи відносин стосовно руху коштів відповідних фондів і особливостей їх правового регулювання необхідно визначити поняття фінансів, фінансової системи, фонду.

Характерно, що майже кожен дослідник, який вдається до аналізу проблем фінансово-правового регулювання, тією чи іншою мірою звертається до розгляду категорії «фінанси». Л.К. Воронова фінанси розглядає насамперед як сукупність економічних відносин, що виникають із появою держави, завдяки яким забезпечуються джерелами фінансування всі сектори економіки, сфера виробництва та невиробнича сфера. При цьому дослідниця підкреслює суспільне значення фінансів, оскільки вони виступають фундаментом, матеріальною основою існування держави. У підсумку правниці констатує, що фінанси України – це система економічних відносин, пов'язаних із планомірним утворенням і розподілом публічних централізованих і децентралізованих фондів коштів, необхідних для функціонування держави й органів місцевого самоврядування та інших утворень, визнаних державою необхідними [8, с. 10, 17]. Подібно міркує й Н.І. Хімичева, яка визначає фінанси як економічні грошові відносини щодо формування, розподілу та використання фондів грошових коштів держави, її територіальних підрозділів, а також підприємств, організацій, установ, необхідних для забезпечення розширеного відтворення та соціальних потреб, у процесі здійснення яких відбувається розподіл та перерозподіл суспільного продукту та контроль за задоволенням потреб суспільства [9, с. 15]. Як бачимо, вчені зробили акцент на таких властивостях фінансів: сукупність економічних відносин; через реалізацію таких відносин забезпечується грошове фінансування виробничої і невиробничої сфер; планомірність; опосередкування утворення і розподілу фондів коштів; передбачають рух коштів централізованих і децентралізованих фондів; провідна роль держави в таких відносинах [3, с. 28–29].

Подібно трактує фінанси й С.О. Ніщिमна з тією відмінністю, що вона розрізняє економічний і матеріальний аспект в їхньому змісті. Так, дослідниця пише, що фінанси відіграють важливу роль у керівництві економікою, оскільки призводять до формування необхідних фондів грошових коштів. За допомогою фінансів та інших економічних важелів держава забезпечує розвиток національного господарства. У кожній державі розподіл і перерозподіл валового суспільного продукту та національного доходу здійснюється в грошовій формі. У цілому національний дохід, виражений у грошовій формі, формується за рахунок фондів грошових коштів, якими є централізовані та децентралізовані фінанси. За матеріальним змістом фінанси представляють собою централізовані та децентралізовані фонди коштів [10, с. 26].

Близькою до позначених і такою, що передбачає виокремлення у змісті розглядуваного поняття також двох аспектів, є позиція В.В. Сісуарі. Дослідник пише, що, по-перше, фінанси – це економічні відносини, пов'язані з формуванням, розподілом і використанням централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів з метою виконання власних функцій і завдань держави й місцевого самоврядування, а також делегованих повноважень держави і забезпечення умов розширеного відтво-

рення, в процесі яких здійснюються розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту і контроль за задоволенням потреб спільноти. По-друге, фінанси розглядаються ним як грошові фонди держави, державно-територіальних і муніципальних утворень, підприємств, установ, організацій та інших господарюючих суб'єктів, які використовуються для матеріального забезпечення потреб суспільства і розвитку виробництва [11, с. 4, 5].

У наведених позиціях автори одноставно вказують на характеристики фінансів як економічної категорії, а також вони єдині в міркуванні, що реалізація таких відносин передбачає функціонування відповідних фондів коштів. При цьому науковці вказують на зв'язок певних фондів і відповідних суб'єктів, якими можуть бути держава, інші територіальні утворення, підприємства, установи, організації [3, с. 30].

М.П. Кучерявенко вбачає у змісті поняття «фінанси» декілька площин. По-перше, вчений наголошує, що фінанси являють собою відносини, які регулюють формування, розподіл та використання централізованих та децентралізованих грошових фондів. І тут він наводить такі ознаки фінансів: (1) зв'язок із природою і функціями держави; (2) це відносини між державою, юридичними і фізичними особами з приводу формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів; (3) пов'язаність з існуванням товарно-грошових відносин і розподілом і перерозподілом частини сукупного суспільного продукту; (4) дозволяють формувати фонди грошових ресурсів суспільного призначення як у централізованій, так і в децентралізованій формі [12, с. 8]. По-друге, фінанси як правову категорію вчений розглядає у двох аспектах: широкому (міжгалузевому) і вузькому (фінансово-правовому). У першому значенні фінанси затребувані багатьма галузями права і мають загальногалузеве значення. У другому випадку йдеться про публічне значення фінансів, виключно про грошові фонди держави і територіальних громад [12, с. 9].

У цілому погоджуючись із зазначеними позиціями вчених-фінансистів, зробимо декілька зауважень. По-перше, правники справедливо акцентують увагу на економічній сутності розглядуваного поняття. Справді, фінанси – це насамперед поняття, яке віддзеркалює певні економічні відносини. Водночас не всі економічні відносини можуть бути фінансами. Тож, в їх визначенні суттєвого значення набуває вказівка, що це економічні відносини, в яких обов'язково бере участь публічний суб'єкт, яким може бути держава, територіальна громада або інша спеціально уповноважена особа. У цьому контексті позначимо, що останнім часом учені-фінансисти пишуть не просто про фінанси, а про публічні фінанси [3, с. 31].

Наприклад, В.М. Світлицька говорить саме про публічні фінанси, які визначає як суспільні відносини, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу й виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів [13, с. 82].

Під час проведення дисертаційного дослідження Н.Ю. Мелян доходить висновку, що під поняттям «публічні фінанси» необхідно розуміти «систему формування, розподілу та використання грошових фондів, що спрямовуються на формування відповідних фондів, які у свою чергу покликані реалізувати різні соціально-економічні функції держави» [14, с. 21–22]. А.А. Нечай, аналізуючи публічні фінанси, підкреслює що їх акумуляція спрямована на задоволення «усіх видів публічного інтересу» за рахунок утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів [15, с. 145]. Інші науковці стверджують, що складниками публічних фінансів є кошти державного

бюджету й місцевих бюджетів, які є головними, але не єдиними ланками фінансової системи, що підлягають постійному регулюванню з боку держави на засадах імперативності [16, с. 236].

Характерно, що С. Клімова з цього приводу зазначає, що критичний огляд української наукової літератури щодо фінансової системи в Україні дав можливість зробити висновок про те, що термін «публічні фінанси» не є загальнозживаним, однак останнім часом намітилася стратегія до поділу суспільних відносин на «публічні» й «приватні», тому використання згаданого терміна є виправданим та своєчасним [17]. Ми в цілому погоджуємося з тим, що фінанси можна і потрібно характеризувати як публічні відносини. Це обґрунтовується тим, що, як ми вже писали, обов'язковим їхнім суб'єктом виступає держава, територіальна громада чи інша спеціально уповноважена особа. І тут можна також констатувати, що названі суб'єкти будуть виступати власниками і розпорядниками тих коштів, що акумулюються у відповідних фондах. Невипадково у ст. 1 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» надається таке визначення публічних коштів: це кошти державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності [18]. Справді, з таких позицій логічним є висновок, що пріоритет у публічно-правовому регулюванні мають особи, які організують регулювання рухом публічних коштів та є власниками цих коштів, а саме держава і територіальні громади. Саме з цією метою вони наділяють відповідними повноваженнями органи публічної влади, які мають забезпечувати правову охорону та захист інтересів усіх учасників фінансових відносин. Звісно, при цьому йдеться про врахування власних публічних фінансових інтересів, але не за рахунок ігнорування інтересів інших суб'єктів фінансових правовідносин, а шляхом досягнення балансу інтересів учасників фінансових відносин [19, с. 44].

По-друге, такі відносини пов'язані з реалізацією саме публічного інтересу. І в цьому контексті потребує вирішення питання, що являє собою публічний інтерес, як його ідентифікувати. На наш погляд, поняття «публічний інтерес» можна віднести до оціночних понять у фінансовому праві. Останні О.О. Семчик визначає як нормативні положення, встановлені в найбільш загальному вигляді із вказівкою на сутнісні характеристики та якості певного правового явища, зв'язки між правовими явищами та процесами, завдяки чому вони не мають однозначного розуміння чи розгорнутого значення, а тому передбачають необхідність їх оцінки суб'єктами, що застосовують ці положення з певною мірою власного переконання та розсуду (дискреції) [20].

Висновок. Таким чином, публічні інтереси необхідно визначати як загальновизнані потреби держави та територіальної громади, що залежать від напрямів державотворення відповідного історичного етапу, цілей, завдань і цінностей, які закріплені в конституції держави, а також загальновизнаних у світі цінностей.

Підкреслимо, що публічність – це перманентна властивість сукупності саме тих економічних відносин, які називаються фінансами. Це значить, що приватних фінансів не може бути. Застосовуючи термінологічний зворот «приватні фінанси», відбувається ототожнення з тією сукупністю економічних відносин, що є грошовими за своєю сутністю, але не передбачають обов'язкову участь у таких відносинах держави, територіальної громади або іншого публічного суб'єкта [3, с. 32].

Список використаних джерел:

1. Барабаш Ю.Г. Принцип соціальної держави: окремі питання конституційно-правової доктрини та практики на сучасному етапі. *Правова доктрина України* : у 5 т. / за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2013. Т. 2: Публічно-правова доктрина України. С. 67–90.
2. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. : В.Я. Тацій (голова редкол.) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і доп. Харків : Право, 2011. 1128 с.
3. Тулянцева В.А. Фінансово-правове регулювання діяльності позабюджетних цільових фондів в Україні : дис. ... к.ю.н. 12.00.07. Запоріжжя : ЗНУ, 2019. 224 с.
4. Фінансове право : підручник / М.П. Кучерявенко та ін. ; за ред. М.П. Кучерявенка. Харків : Право, 2013. 400 с.
5. Білінський Д.О. Правова природа публічної фінансової системи України (методологічний аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 445 с.
6. Емельянов А.С. Реализация охранительной функции финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2005. 400 с.
7. Лукашев О.А. Теоретичні проблеми системи фінансового права : монографія. Харків : Право, 2010. 304 с.
8. Воронова Л.К. Фінансове право України : підручник. Київ : Прецедент. Моя книга, 2006. 448 с.
9. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. Москва : НОРМА – ИНФРА-М, 2013. 752 с.
10. Ніщिमна С.О. Принципи публічної фінансової діяльності в бюджетній сфері : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 400 с.
11. Сисуари В.В. Финансы как объект правового регулирования. *Финансовое право*. 2005. № 3. С. 4–5.
12. Фінансове право : підручник / М.П. Кучерявенко та ін. ; за ред. М.П. Кучерявенка. Харків : Право, 2013. 400 с.
13. Світлицька В.М. Правовий зміст публічних фінансів як складової фінансової системи України. *Право та державне управління*. 2011. № 4. С. 77–82.
14. Мелян Н.Ю. Правове регулювання функціонування публічних фондів соціального призначення України в умовах сучасних перетворень : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 220 с.
15. Нечай А.А. Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2005. 558 с.
16. Роль В.Ф., Сергієнко В.В., Попова С.М. Фінансове право : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 392 с.
17. Клімова С. Розвиток наукової думки щодо сутності фінансів. *Публічне управління: теорія та практика* : зб. наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. 2010. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/3/03.pdf>
18. Про відкритість використання публічних коштів : Закон України від 11.02.2015 р. *Законодавство України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/183-19>
19. Бит-Шабо И.В. Финансово-правовое регулирование функционирования государственных внебюджетных фондов : монография. Москва : Юрлитинформ, 2013.
20. Семчик О.О. Сучасні концепції оціночних понять у праві: до постановки питання. *Наук. вісн. Академії муніципального управління*. Серія: Право. 2012. № 1. URL: file:///C:/Users/user/Downloads/Nvamu_pr_2012_1_28.pdf