

ШОЛКОВА Т. Б.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри фінансового права
(Національний університет
державної податкової служби України)

УДК 374.73:352:336.14

**ТЕОРЕТИЧНИЙ ПОГЛЯД НА ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНІ ЦЕНТРАЛІЗОВАНІ
ФОНДИ КОШТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»
ТА «ПУБЛІЧНІ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНІ ФОНДИ КОШТІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ» У СФЕРІ ФІНАНСОВОГО ПРАВА**

У статті робиться аналіз таких понять фінансового права, як публічні централізовані та децентралізовані фонди коштів місцевого самоврядування, на предмет визначення й однозначного розуміння понять, ознак, критеріїв для їх розмежування та проведення об'єктивної класифікації публічних фондів коштів фінансової системи як держави, так і органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічність, публічні централізовані фонди коштів місцевого самоврядування, публічні децентралізовані фонди коштів місцевого самоврядування.

В статье делается анализ таких понятий фінансового права, как публичные централизованные и децентрализованные фонды средств местного самоуправления, на предмет определения и однозначного понимания понятий, признаков, критериев, для их разграничения и проведения объективной классификации публичных фондов средств финансовой системы как государства, так и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: публичность, публичные централизованные фонды средств местного самоуправления, публичные децентрализованные фонды средств местного самоуправления.

The article is an analysis of concepts of financial law, as public centralized and decentralized funds of the local government, in order to determine and clear understanding of the concepts, features, criteria for their differentiation and an objective classification of public funds means financial system both state and local government.

Key words: publicity, public centralized funds of the local government, public decentralized funds of the local government.

Вступ. Поява нових фінансових відносин призвела до необхідності вдосконалення понятійного апарату фінансового права. Нові терміни, які запроваджуються науковцями й законодавством, часто є неоднозначними, а подекуди відбувається підміна деяких понять. Нове розуміння базових категорій фінансового права поки що не знайшло закріплення в законодавстві. Так, чинне законодавство не закріплює чіткого визначення таких понять, як фінансова система місцевого самоврядування, фінансова діяльність органів місцевого самоврядування, централізовані та децентралізовані фонди коштів органів місцевого самоврядування, публічні фонди коштів органів місцевого самоврядування та інші. До сьогодні вчені-правники та вчені-економісти не можуть дійти одностайної думки під час визначення й розмежування таких понять, як місцевий бюджет, фінансові ресурси, публічні фонди коштів місцевого самоврядування, публічні централізовані та децентралізовані фонди коштів місцевого самоврядування.

У зв'язку із цим залишається не визначеним місце згаданих публічних фондів грошових коштів у фінансовій системі України, не встановлено правові режими функціонування цих фондів, відсутня єдина класифікація публічних фондів органів місцевого самоврядування, незважаючи на те, що



пропозиції щодо неї робилися такими юристами-науковцями, як Л.К. Воронова [1], О.О. Дмитрик [2], Т.С. Єрмакова [3], О.А. Музика [4], А.А. Нечай [5], О.П. Орлюк [6], Е.Д. Соколова [7], Н.І. Хімічева [8], С.Д. Ципкін [9] та інші. Чинне законодавство також не визначає чітке розмежування повноважень та відповідальності органів місцевої влади щодо формування, розподілу, використання й управління цими фондами.

Постановка завдання. Мета статті – на основі аналізу теорії фінансового права сформулювати визначення понять «публічність», «публічні централізовані фонди коштів місцевого самоврядування», «публічні децентралізовані фонди коштів місцевого самоврядування», окреслити їх ознаки та критерії розмежування для проведення в майбутньому об'єктивної класифікації публічних фондів коштів місцевого самоврядування.

Результати дослідження. У науковій і навчальній літературі зустрічається поняття «публічні централізовані фонди коштів» та «публічні децентралізовані фонди коштів». При цьому досі не визначено чітких критеріїв розмежування цих понять. Однак таке розмежування необхідне для розробки класифікації публічних фондів коштів органів місцевого самоврядування.

За часів СРСР ознаки, за якими можна було здійснити чітке розмежування цих понять, не були предметом теоретичних досліджень. Оскільки фінансова система радянської влади діяла за принципами жорсткої централізації за відсутності інших форм власності, окрім державної. Можливо, саме тому визначень цих понять немає в юридичних словниках радянського періоду [10–12].

У літературі зустрічаємо визначення понять «централізованих фондів коштів» та «децентралізованих фондів коштів» у Т.С. Єрмакової, яка стверджує, що норми, які регулюють загальнодержавні фінанси (тобто централізовані грошові фонди), та норми, що регулюють відносини у сфері фінансів підприємств, об'єднують, різних галузей господарства (тобто децентралізовані грошові фонди), разом з іншими нормами являють собою структурні підрозділи фінансового права [3, с. 76]. Виходячи із цього визначення, можна зробити висновок, що поняття «централізовані фінанси» вона пов'язує із загальнодержавними фінансами, а «децентралізовані фінанси» – з фінансами різних галузей господарства. На наш погляд, таке розмежування не відповідає співвідношенню загального та конкретного, оскільки на той час усі галузі народного господарства теж входили до поняття загальнодержавних фінансів.

Ю.А. Ровинський у складі фінансової системи вирізняв децентралізовані грошові фонди, які служать для забезпечення господарської діяльності, та централізовані грошові фонди. Також він зазначав, що єдина бюджетна система сприяє утворенню й використанню головного загальнодержавного централізованого грошового фонду (державного бюджету) і спеціального фонду (бюджету державного соціального страхування).

С.Д. Ципкін [9] під час визначення фондів виходив із характеру суб'єкта їх створення: «централізована форма створення грошових фондів» – це та, за якої їх формування, регулювання й використання проводиться самою державою, «децентралізована форма створення грошових фондів» – це відомчі фонди й фонди самострахування організацій, що утворюються шляхом відрахування від прибутку цих організацій, причому їх створення, регулювання й використання здійснюються такими організаціями.

Продовжуючи дослідження значення цих понять, М.В. Карасьова зазначає, що централізовані фонди представлені бюджетами різних рівнів, державними позабюджетними фондами, а децентралізовані фонди зосереджуються на унітарних підприємствах, які є державною власністю [13, с. 46]. Проте, на нашу думку, це визначення також є не повним, оскільки під поняття «децентралізовані» в ньому не підпадають підприємства комунальної форми власності.

А.С. Ємельянов під час визначення централізованих і децентралізованих фондів виходить із критерію наявності одного або декількох розпорядників коштів таких утворень [14, с. 51]. Н.І. Хімічева зазначає, що розмежування централізованих і децентралізованих фондів переслідує мету задоволення різних за своїм змістом і масштабами суспільних потреб залежно від їх територіальних меж [15, с. 22, 23]. Пояснюючи її позицію та роблячи відповідні висновки, О.О. Дмитрик доповнює, що централізовані фінансові ресурси в межах адміністративних територій використовуються для задоволення загальних потреб таких утворень, тоді як децентралізовані (фонди підприємств) використовуються для виробничих та інших цілей відповідно до завдань і спрямованості діяльності цих суб'єктів згідно з їхніми масштабами, тобто використовуються ними для виконання своїх завдань і функцій [2, с. 51]. На нашу думку, такі ознаки теж не є вичерпними, оскільки не дозволяють повною мірою розмежувати ці поняття, не враховують усі особливості у функціонуванні фондів підприємств, установ,



організації комунальної чи державної форми власності. Наприклад, заклади освіти створюються не для особистих завдань, а для задоволення потреб населення відповідної території в освіті, те саме стосується й закладів охорони здоров'я, а також житлово-експлуатаційних служб, які фінансують свою діяльність за рахунок коштів, що їм належать.

Далі О.О. Дмитрик пропонує сукупність критеріїв, які чітко розмежовують централізовані та децентралізовані фонди:

1. *Різний обсяг повноважень держави щодо участі у формуванні, розподілі, перерозподілі й використанні коштів цих фондів.* Вона пояснює: «Для централізованих фондів властиво, що виключно держава в особі уповноважених органів має всі повноваження з мобілізації, розподілу, перерозподілу й використання коштів таких утворень (наприклад, Державний бюджет України). Що ж стосується децентралізованих фондів, то держава надає повноваження з їх створення, розподілу, перерозподілу й використання іншим суб'єктам – державним і комунальним підприємствам, організаціям та установам, а також їх об'єднанням. Наприклад, підприємство реалізує права й обов'язки з формування різних фондів – амортизаційних, пенсійних планів, страхових резервів, причому в основному за рахунок своїх прибутків».

2. *Різна роль держави в регулюванні діяльності централізованих і децентралізованих фондів.* Щодо перших держава детально регламентує всі аспекти й сторони їх існування (порядок утворення, джерела надходження, мету використання коштів), установлює чітку періодичність надходження доходів і здійснення видатків із них, ретельно контролює їх використання тощо. Причому ці дії суворо окреслені нормативно-правовими актами (законами). У регулюванні ж діяльності децентралізованих фондів роль держави дещо інша. Через імперативний метод регулювання фінансових відносин, незважаючи на надання повноважень зі створення й розпорядження коштами таких фондів підприємствам, держава ретельно регламентує саме розподіл коштів, зосереджених у децентралізованих фондах, оскільки це пов'язано з її фіскальними інтересами, що реалізується через механізм визначення прибутку таких підприємств, а також його розподілу й контролю за цими процесами.

3. *Різна форма утворення фондів.* Утворення централізованих фондів провадиться самою державою, коли вона в примусовому порядку забезпечує надходження коштів переважно через систему податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Утворення децентралізованих фондів здійснюється зазвичай самими підприємствами за рахунок власного прибутку, причому держава не може в примусовому порядку забезпечувати надходження коштів до таких фондів. Наприклад, амортизаційний фонд підприємства.

4. *Різний рівень, територіальні межі, у яких утворюються й діють централізовані та децентралізовані фонди.* Централізовані фонди утворюються на рівні держави чи місцевому рівні та діють на всій території країни або адміністративно-територіальної одиниці, причому вони знаходяться в розпорядженні відповідних органів державної влади чи місцевого самоврядування. Децентралізовані фонди утворюються на рівні різних державних і комунальних підприємств, організацій та об'єднань, використовуються в їх межах і не виходять за межі таких структур.

5. *Централізовані й децентралізовані фонди спрямовані на задоволення різних цілей і завдань, тобто масштаби задоволення суспільних потреб із таких фондів різні.* За допомогою бюджетів, створених як на державному, так і на місцевому рівнях, забезпечується виконання завдань і досягнення цілей публічного характеру, що стоять перед державою й органами місцевого самоврядування. Децентралізовані фонди 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. *Різне організаційне становище цих фондів.* Кошти, зосереджені в централізованих фондах, виділяються в організаційному відношенні, у результаті чого вони спрямовуються на конкретні заходи. Кошти децентралізованих фондів, як правило, в організаційному відношенні не вирізняються. Вони спрямовуються за відповідними каналами із загальних сум, що знаходяться на рахунках підприємств. На державних підприємствах отримання доходів і здійснення видатків, визначення обсягу й напрямку коштів відбувається відповідно до затвердженого кошторису [2, с. 51–57].

На наш погляд, ці критерії потребують уточнення. Так, наприклад, *перший критерій* не враховує особливості діяльності органів місцевого самоврядування, адже централізованими фондами, крім державних фондів, науковці визнають також фонди органів місцевого самоврядування щодо своїх адміністратив-



но-територіальних одиниць. Цей критерій в існуючій редакції визначає швидше форму власності фондів, ніж співвідношення понять «централізовані» та «децентралізовані». Адже як держава, так і органи місцевого самоврядування мають право брати участь у формуванні, розподілі й використанні фондів коштів господарюючих суб'єктів та в контролі за використанням цих фондів. Другий критерій також не допомагає розмежувати ці фонди. Цілком погоджуємось із третім критерієм, оскільки під час формування централізованих фондів використовуються імперативні джерела надходження (податки, збори, обов'язкові платежі), їх акумулювання у фондах можна забезпечити через державний примус. Щодо децентралізованих фондів, то джерелами їх наповнення є планове фінансування з відповідного рівня бюджету та доходи від господарської діяльності, які не можна забезпечити державним примусом, тобто діє диспозитивний метод.

Щодо четвертого та п'ятого критеріїв, то ми з ними погоджуємося. Однак шостий критерій, на нашу думку, також не дозволяє чітко відмежувати централізовані й децентралізовані фонди, адже навіть усі централізовані фонди та децентралізовані фонди як держави, так і органів місцевого самоврядування (Пенсійний фонд країни, фонди соціального страхування та інші, бюджети бюджетної системи) мають різне організаційне становище щодо витрачання й розпорядження коштами; кошти, незалежно від статусу фонду (централізований або децентралізований), витрачаються на обов'язкові заходи згідно з кошторисом; тимчасово вільні кошти розміщуються відповідно до наділених повноважень керівника фондів у кредитних установах.

Щодо поняття «публічний», то його в навчальній і науковій літературі вчені досліджували ще із часів Стародавнього Риму. Аналізу цього питання саме у сфері фінансового права приділяли увагу такі науковці, як С.І. Іловайський, Л.Л. Герваген, Ф.К. Савіні, Ф.Ю. Шталь, Г.Ф. Шершеневич, М.М. Коркунов, І.Х. Озеров, Б.Б. Черепакін, П.М. Годме. За період СРСР дослідження поняття «публічний» були припинені внаслідок відсутності різновидів права власності, крім державної. І лише після розпаду Радянського Союзу та виникнення у зв'язку із цим таких видів власності, як комунальна та приватна, відродився інтерес до цього поняття з боку науковців. Так, дослідженням поняття «публічний» займалися в 90-ті рр. ХХ ст. такі вчені, як С.С. Алексєєв, С.В. Поленіна, Ю.А. Тихоміров, А.В. Кряжков. Одне з ґрунтовних досліджень поняття публічних фондів у сфері українського фінансового права зробила А.А. Нечай. Спираючись на ці розробки, ми пропонуємо ознаки віднесення того чи іншого фонду до публічного та подаємо визначення цього поняття [5, с. 16–40].

Ознаки «публічності»: 1) право власності на об'єкт (державна власність або власність комуни); 2) мета використання об'єкта (використання його в інтересах всього людства, всієї держави, нації, комуни або всього об'єднання людей, що створене не за класовим принципом); 3) норми, які регулюють відносини між суб'єктами, мають лише імперативний характер; 4) має систему централізованого регулювання життєвих відносин; 5) публічні права захищаються за ініціативою держави або муніципальних органів; 6) публічне право регулює важливі відносини для всього суспільства й громадян як на державному рівні, так і на місцевому [16, с. 116].

Таким чином, виходячи із запропонованих ознак, стверджуємо, що «публічність» – це загальне суспільне право власності на об'єкт, що має велике значення для суспільства в цілому, держави, адміністративно-територіальної одиниці або певної сукупності людей, правовідносини щодо якого регулюються нормами імперативного характеру й захищаються за ініціативою держави або місцевих органів [16, с. 116].

Отже, поняття «публічний» є загальним щодо таких одиничних понять, як «державний», «місцевий» і навіть «міжнародний». Саме тому ми, розглядаючи фонди держави чи органів місцевого самоврядування, говоримо про те, що вони всі є «публічними».

Пропонуємо альтернативні критерії розмежування публічних централізованих та децентралізованих фондів:

1. *За методами формування, розподілу та використання фондів:* для централізованих фондів застосовується метод владних приписів (плановість, обов'язковість), для децентралізованих фондів – диспозитивний метод.

2. *За наявністю податкових надходжень та надходжень від загальнообов'язкових зборів і платежів:* а) для централізованих фондів дохідну частину складають податки, збори, обов'язкові платежі (бюджетна класифікація), для децентралізованих фондів – дотації, субвенції та доходи від господарської діяльності, дозволені законом.

3. *За масштабами задоволення суспільних потреб залежно від території:* для централізованих фондів – сукупні потреби населення всієї держави чи всієї адміністративно-територіальної одиниці, для децентралізованих фондів – потреби певної частини території адміністративно-територіальної



одиниці, де знаходиться це підприємство, установа, організація (благоустрій, фінансово-кредитні потреби), певної категорії населення (школярі, хворі).

4. *За наявністю підприємницької функції*: для централізованих фондів – не здійснюють підприємницьку чи господарську діяльність, для децентралізованих фондів – ведуть або можуть вести підприємницьку чи господарську діяльність.

5. *Залежно від форми створення*: для централізованих фондів – у формі бюджетів відповідних рівнів та фінансових фондів, для децентралізованих фондів – у формі підприємств, установ, організацій.

6. *За обов'язковістю публічного фінансового контролю*: для централізованих фондів публічний фінансовий контроль щодо діяльності таких фондів є обов'язковим на всіх стадіях його функціонування, для децентралізованих фондів – обов'язковий у випадку, якщо фонд належить до державної чи комунальної форми власності.

7. *Залежно від суб'єкта створення*: для централізованих фондів – обов'язково публічний суб'єкт, для децентралізованих фондів – можуть бути приватні особи.

8. *Щодо бюджетів бюджетної системи*: для централізованих фондів – можуть бути як бюджетні, так і позабюджетні, для децентралізованих фондів – лише позабюджетні (за виключенням фондів, що входять до спеціального фонду бюджету).

Висновки. Узагальнюючи вищевикладене, можемо запропонувати визначення централізованих і децентралізованих фондів.

Публічний 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 [17, с. 143].

До таких фондів на рівні держави належать Державний бюджет України, Пенсійний фонд України, фонди соціального страхування, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб тощо; на місцевому рівні – місцеві бюджети, спеціальний фонд місцевого бюджету як особливий вид фондів.

Публічний децентралізований фонд коштів – це фонд грошових коштів підприємства, установи, організації, діяльність яких регулюється як імперативними, так і диспозитивними нормами та спрямована на забезпечення потреб населення, держави або адміністративно-територіальної одиниці чи її частини, джерелами формування є дотації, субвенції та доходи від господарської діяльності, функціонує на основі диспозитивного методу, може бути суб'єктом публічного фінансового контролю в разі створення на основі змішаної, комунальної чи державної форми власності [18, с. 74].

До таких фондів відносяться підприємства, установи та організації державної й комунальної форми власності (комунальні банки, школи, дитячі садки, ВНЗ, заклади охорони здоров'я, спорту, культури тощо).

Список використаних джерел:

1. Воронова Л.К. Фінансове право України : [навч. посібник] / Л.К. Воронова. – К. : Правова єдність, 2009. – 395 с.
2. Дмитрик О.О. Зміст та класифікація фінансових правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.О. Дмитрик. – Х., 2003. – 193 с.
3. Ермакова Т.С. О системе советского финансового права / Т.С. Ермакова // Правоведение. – 1975. – № 2. – С. 76.
4. Музыка О.А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством : [монографія] / О.А. Музыка. – К. : Атіка, 2004. – 344 с.
5. Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : [монографія] / А.А. Нечай. – Чернівці : Рута, 2004. – 264 с.
6. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : [підручник] / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
7. Соколова Э.Д. Правовые основы финансовой системы России / Э.Д. Соколова ; отв. ред. Е.Ю. Грачева. – М. : Юриспруденти, 2006. – 112 с.
8. Химичева Н.И. Государственные и муниципальные расходы как финансово-правовая категория: вопросы теории и практики / Н.И. Химичева // Правове регулювання державних доходів та видатків: доповіді та виступи на міжнар. наук.-практ. конф. (24–26 вересня 1998 р.). – С. 306–319.



9. Цыпкин С.Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности государства / С.Д. Цыпкин. – М. : Изд-во МГУ, 1983. – 150 с.
10. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. – М. : Русский язык, 1978–1980. – Т. 4 : Р–Я. – 537 с.
11. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. – 23-е изд. – М. : Русский язык, 1991 – 694 с.
12. Словарь иностранных слов. – 18-е изд. – М. : Русский язык, 1989. – 482 с.
13. Карасева М.В. Финансовое правоотношение / М.В. Карасева. – М. : Норма, 2001. – 340 с.
14. Емельянов А.С. Понятие фонда денежных средств в российском праве / А.С. Емельянов // Финансовое право. – 2002. – № 1. – С. 49–56.
15. Финансовое право : [учебник] / отв. ред. Н.И. Химичева. – М. : Юристъ, 2002. – 480 с.
16. Шолкова Т.Б. Місцеві бюджети як публічний фонд грошових коштів: теоретичний аспект / Т.Б. Шолкова // Підприємство, господарство і право. – 2006. – № 4. – С. 114–118.
17. Правове регулювання місцевих фінансів в Україні / [О.В. Солдатенко, В.І. Антіпов, О.А. Музика-Стефанчук та ін.] ; за заг. ред. О.В. Солдатенко. – К. : Алтера, 2011. – 244 с.
18. Шолкова Т.Б. Правові основи публічних фондів органів місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Т.Б. Шолкова. – Ірпінь, 2011. – 207 с.

ЯМНЕНКО Т. М.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного права і процесу
(Національний авіаційний університет)

УДК 34.347.73

ДИНАМІКА ГРОШОВОГО ОБІГУ У ФІНАНСОВО-ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ

У статті розглянуто грошовий обіг з огляду на динаміку його сучасного правового регулювання в контексті фінансового права. З'ясовано сучасні концептуальні підходи до розуміння грошей та проаналізовано їх сутність і характерні ознаки з фінансово-правової точки зору, а також визначено належність грошового обігу до сфери фінансового права й акцентовано увагу на динамічних змінах, що впливають на регулювання цих питань.

Ключові слова: гроші, грошовий обіг, динаміка грошового обігу, правове регулювання грошового обігу.

В статье рассмотрены денежные обращения, учитывая динамику его современного правового регулирования в контексте финансового права. Выяснены современные концептуальные подходы к пониманию денег, проанализированы их сущность и характерные признаки с финансово-правовой точки зрения, а также определена принадлежность денежного обращения в сфере финансового права и акцентировано внимание на динамических изменениях, влияющих на регулирование этих вопросов.

Ключевые слова: деньги, денежное обращение, динамика денежного обращения, правовое регулирование денежного обращения.

The research paper deals with money turnover in terms of dynamics of its modern legal regulation in the context of financial law. The modern conceptual approaches to the interpretation of money are found out; their essence and specific features from the financial and legal point of view are analyzed. Belonging of money turnover to the field of the financial law is also determined, the dynamic changes influencing the regulation of the matters are emphasized.

Key words: money, money turnover, money turnover dynamics, money turnover legal regulation.

