

## ЩОДО ПОДВІЙНОЇ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ФОНДІВ ЯК МАТЕРІАЛЬНОГО ПІДГРУНТЯ ТА ОКРЕМИХ СУБ'ЄКТІВ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ

### REGARDING THE DUAL LEGAL NATURE OF FUNDS AS A MATERIAL BASIS AND SEPARATE SUBJECTS OF THE FINANCIAL SYSTEM

Дубко А.С., аспірантка кафедри фінансового права

*Навчально-науковий інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У статті з'ясовано сутність фондів, як основоположного явища фінансової системи, крізь призму подвійної правової природи, а саме як фондів коштів у матеріальному значенні та як окремих суб'єктів фінансової системи. З точки зору фондів коштів у матеріальному значенні автором проаналізовано останні як сукупність фінансових активів на різних ланках фінансової системи – централізованих та децентралізованих фондів, а також визначено основні характеристики та особливості публічних цільових фондів коштів. Окрім того, в статті надано авторську класифікацію централізованих та децентралізованих фондів коштів та запропоновано власний підхід до співвідношення зазначених категорій із явищами публічних та приватних фондів коштів. У статті також проаналізовано правову природу фондів у їх інституційному значенні як окремих суб'єктів фінансової системи з наведенням прикладів конкретних фондів, що наразі функціонують у вітчизняній інституційно-правовій системі, виконуючи делеговані державою функції та реалізуючи власну господарську компетенцію в різних сферах суспільно-економічного життя. Автором зазначається, що система фондів як суб'єктів вітчизняної фінансової системи характеризується різноманітністю елементів правового статусу. Так, відповідні фонди, будучи за родовою ознакою юридичними особами, за видовими характеристиками можуть функціонувати як юридичні особи публічного права, так і приватного, бути державними установами та самоврядними організаціями, а також органами державної влади. Як приклади одноіменних публічних цільових фондів у статті наведено та проаналізовано правовий статус таких юридичних осіб публічного права та державних установ як Фонд енергоефективності, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб. У статті автор доходить висновку, що об'єднувальною характеристикою щодо публічних цільових фондів із різним правовим статусом є належність саме до позабюджетної частини фінансової системи, а також чітко виражене цільове призначення публічної фінансової діяльності – фінансування витрат на виконання повноважень у тій чи іншій сфері суспільного життя.

**Ключові слова:** фонд коштів, публічний фонд коштів, централізований фонд коштів, децентралізований фонд коштів, юридична особа публічного права, державна установа, фінансова система.

The article clarifies the essence of funds as a fundamental phenomenon of the financial system through the prism of their dual legal nature: as funds in the material sense and as separate subjects of the financial system. It performs the analysis of funds as a set of financial assets in different parts of the financial system - centralized and decentralized funds, as well as identifies the main characteristics and features of public target funds. In addition, the article provides an author's classification of centralized and decentralized funds, as well as author's approach to the correlation between these categories and the phenomena of public and private funds. The article also analyzes the legal nature of funds in the institutional sense as separate subjects of the financial system, citing examples of funds that currently operate in the domestic institutional and legal system, performing state-delegated functions and their own economic competence in various spheres of socio-economic life.

The author notes that the system of funds as subjects of the domestic financial system is characterized by a variety of elements of their legal status. Thus, the relevant funds, being legal entities on a generic basis, may function as legal entities of public law and private law, be state institutions and self-governing organizations, as well as public authorities. As examples of public target funds, the article analyzes the legal status of the following legal entities under public law and state institutions: the Energy Efficiency Fund and the Deposit Guarantee Fund. The author in the article concludes that the unifying characteristic of public target funds with different legal status is belonging to the extrabudgetary part of the financial system, as well as a clear purpose of their public financial activities, namely - financing expenses for the performance of their competence in different spheres of public life.

**Key words:** fund, public fund, centralized fund, decentralized fund, legal entity of public law, state institution, financial system.

Однією з характерних особливостей фінансової системи як систематичної фінансово-правової категорії [1, с. 29] є динамічність її складників, що видозмінюються та ускладнюються в умовах трансформаційних процесів в економіко-правовому житті суспільства. На нашу думку, така ознака відповідних фінансово-правових явищ зумовлює специфіку сутності та правової природи фінансово-правових явищ як полісемантичних категорій. Так, найхарактернішим прикладом зазначеної тези є категорія фонду, що поряд із явищем фінансової системи червоною ниткою проходить крізь увесь масив понятійно-категорійного апарату фінансового права.

Така категорія, як фонд, не викликає занадто палких дискусій у наукових колах та полярно протилежних точок зору вчених-фінансистів. Згідно з «Юридичною енциклопедією» за редакцією Ю.С. Шемшученка фондом є кошти або матеріальні цінності, що мають цільове призначення, використовуються з певною метою [2]. Загальноприйнятим є визначення фонду як відокремленої сукупності коштів, що мають власне призначення (бюджет, фонд зарплати, резервний фонд) [2]. Л.В. Фокша використовує поняття «грошові фонди», визначаючи останні як виокремлені за певним цільовим призначенням грошові ресурси [3]. Професор Л.К. Воронова зазначала, що фонди коштів є відповідними цільовому призначенню відокрем-

леними частками, на які поділяються публічні грошові доходи до кінцевого їх використання [2].

Отже, цілком логічно дійти висновку, що в науковій площині фінансового права явище фонду прийнято розглядати в матеріальному (економічному) змісті як сукупність певних фінансових активів або грошових коштів.

На нашу думку, такі грошові фонди або фонди коштів є лише видовою категорією щодо поняття «фонд» як такого. Так, дефініцію «фонду» залежно від контексту можна визначати і як певну установу (фондацію), неприбуткову інституцію. Таким чином, перш ніж аналізувати сутність та види фондів крізь призму подвійної правової природи, наведемо тезу про те, що варто розглядати фонд у матеріальному або економічному розумінні (сукупність матеріальних цінностей або коштів) та в інституційному (як юридичну особу, інституцію). Так, особливістю вітчизняної інституційно-правової системи є те, що кожна установа, яка іменується Фондом (Пенсійний фонд, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Фонд енергоефективності тощо) є одночасно і установою, і фондом коштів, що має конкретне цільове призначення (фінансування соціального страхування, виплата вкладів клієнтам ліквідованих банків тощо).

Отже, аналізуючи категорію фонду в економічному (матеріальному) сенсі, зазначимо таке.

Оскільки фінансове право є публічною галуззю в рамках національної системи права, що охороняє публічний (суспільний) інтерес, цілком логічно, що предметом правовідносин, які опосередковують публічну фінансову діяльність, є саме публічні фонди коштів. Загальнопоширеним у науці фінансового права є підхід, за яким публічні фонди грошових коштів поділяють на централізовані та децентралізовані. Учені виділяють різні критерії поділу фондів на ці два різновиди, як-от тип власності на фонди та цілі їх використання.

Так, централізовані фонди коштів – це кошти, які відокремлюються державою в процесі фінансової діяльності й надходять у розпорядження держави і органів місцевого самоврядування [4, с. 454]. Тобто ті ресурси, що мобілізуються в централізованих фондах, надходять від фізичних та юридичних осіб задля виконання органами публічної влади їх основних завдань та функцій. Акумуляція грошових коштів до таких фондів може здійснюватися в різних формах залежно від виду фонду. Так, до централізованих фондів грошових коштів належать державний бюджет, місцеві бюджети, позабюджетні цільові фонди, а також кошти обов'язкового майнового та особистого страхування. Через централізовані фонди здійснюється розподіл та перерозподіл частки ВВП та валового національного продукту, що сприяє не тільки виконанню завдань публічної влади, а й стимулюванню окремих макроекономічних секторів.

Як зазначає Л.В. Фокша [3], основними ознаками централізованих фондів грошових коштів є:

- виключна роль держави чи органу місцевого самоврядування в мобілізації, розподілі та використанні коштів фондів;
- законодавчо закріплений порядок утворення фондів, джерела надходження, мета використання коштів, періодичність надходження коштів;
- функціонування на підставі імперативно-правових норм із дотриманням принципів плановості, строковості, обов'язковості;
- формування фондів за рахунок податкових і неподаткових платежів та відрахувань;
- утворення на рівні держави чи місцевому рівні і поширення дії на всій території країни чи адміністративно-територіальної одиниці;
- спрямованість на задоволення публічного інтересу.

Децентралізовані фонди грошових коштів є більш суперечливою категорією фінансового права, яка потребує, на наше переконання, подальшої систематизації на доктринальному рівні.

Так, за позицією О.М. Ашмаріної [5], децентралізовані фонди складають такі дві підгрупи, як децентралізовані державні фонди та приватні фонди коштів. Перший вид фондів містить кошти, які перебувають у власності держави, але передаються в користування на праві оперативного управління іншим суб'єктам господарської діяльності. Приватні фонди коштів підпадають під державне регулювання лише опосередковано, адже останні є власністю підприємств та організацій, якими вони користуються для реалізації власних завдань. З огляду на підхід щодо характеристики децентралізованих фондів як видової категорії фондів публічних, виникає закономірне питання: як можуть приватні фонди коштів бути різновидом публічних? Чи в такому випадку відповідні фонди коштів не підпадуть під регулювання фінансово-правового законодавства?

Іншими словами, якщо держава здійснює акумуляцію, розподіл, перерозподіл та використання грошових коштів публічних фондів, то яким чином вона може реально контролювати такі процеси в межах децентралізованих фондів коштів – фондів підприємств, установ та організацій приватної форми власності? На нашу думку, для участі держави в цих процесах потрібна наявність її майнових прав хоча б на частку фінансових ресурсів у межах різних фондів.

Звичайно, якщо глибоко вдаватися до аналізу цієї проблематики, можна дійти висновку, що держава контролює функціонування фондів будь-якого рівня хоча б через саму її сутність як суб'єкта владного, зокрема, шляхом проведення того чи іншого вектора фінансової політики та встановлення нормативів діяльності суб'єктів фінансово-правових відносин в імперативному порядку. Але таке пояснення буде виглядати, як ми вважаємо, занадто розмитим. Держава за умов реального функціонування ринкової економіки не має повноважень настільки глибоко втручатися в приватну власність суб'єктів господарювання. Так, вона може шляхом застосування заходів податкової політики стягувати з підприємств, наприклад, податок на прибуток та ЄСВ, понижуючи в такий спосіб їхній чистий дохід. І це в якійсь мірі навіть можна назвати її участю в процесі перерозподілу фінансових ресурсів підприємства, адже таким чином грошові кошти переходять із децентралізованого фонду до централізованого (бюджету чи цільового позабюджетного фонду). Але акумулявати кошти до приватного фонду державні органи аж ніяк не можуть. На нашу думку, для характеристики децентралізованих фондів коштів мають бути виокремлені інші критерії, а також проведено більш чітке розмежування між такими основоположними категоріями, як «публічний фонд коштів», «централізований фонд коштів» та «децентралізований фонд коштів» відповідно.

На нашу думку, для уникнення логічних суперечностей доцільно виокремити частину децентралізованих фондів із-під категорії фондів публічних та навести таку класифікацію фондів у їх матеріальному значенні:

- публічні фонди коштів, що перебувають у власності державної чи муніципальної влади (державний бюджет, місцеві бюджети тощо) як централізовані фонди коштів;
- приватні фонди коштів із нульовою часткою державної чи комунальної власності (фонди установ, підприємств та організацій) як децентралізовані фонди;
- публічні фонди державних та комунальних підприємств, що реалізують управлінські або господарські повноваження, делеговані державою в особі органів влади, як децентралізовані фонди.

Іншими словами, на нашу думку, сутнісною ознакою децентралізованих фондів коштів є те, що вони можуть мати як публічний, так і приватний характер. Погоджуємося з позиціями Д.А. Кобильніка та Ю.О. Костенко, що децентралізовані фонди утворюються в усіх галузях народного господарства суб'єктами господарювання незалежно від форми власності за рахунок переважно власного прибутку (або власного прибутку та державних асигнувань) [6, с. 9], а також амортизаційних відрахувань, що утворюються за рахунок вартості основних виробничих фондів, прибутку від реалізації зайвого майна тощо [7, с. 279].

Тут також варто зазначити, що однією з іманентних характеристик публічних фондів є цільове призначення, тобто формування для виконання певної цілі, реалізації завдань. Науковці сперечаються щодо того, чи дійсно всі публічні фонди (централізовані та деякі децентралізовані) мають таку характеристику, як цільове призначення. Так, на думку О.П. Орлюк, цільові фонди коштів є публічними, за рахунок ресурсів яких задовольняється публічний інтерес і виконуються функції держави. Через такі фонди здійснюється рух коштів, що складаються з публічних фінансів держави та фінансів суспільного призначення. Цільові фонди призначено, зокрема, для пом'якшення кризових явищ у суспільстві, в тому числі в економіці, шляхом перерозподілу фінансових ресурсів, які залучаються органами центральної та місцевої влади. Також цільові фонди дають можливість додатково залучити ресурси для виконання державою своїх функцій, а тимчасово вільні кошти можуть бути використані для потреб соціально-економічного розвитку [8, с. 338]. При цьому, як зазначає

В.А. Тулянцева [9], «на відміну від бюджету, що є централізованим публічним фондом коштів, але при цьому не характеризується суто метою спрямування власних ресурсів, які йдуть на задоволення суспільних потреб у поточному бюджетному періоді, цільові публічні фонди утворюють особливу ланку фінансової системи держави» і, як правило, «мають конкретне цільове призначення та визначену в законодавстві самостійність». Характерною рисою цільових публічних фондів є чітко визначені джерела формування і напрями використання коштів. Створення таких фондів визначається конкретними потребами, що стоять перед державою, тому відрізняють як їх склад, так і вирішення питання щодо включення до бюджету», а кошти, що надходять до цільових публічних фондів, переважно спрямовані на проведення соціальної політики держави. Ми погоджуємося з позицією, що такі державні цільові фонди мають більш чітко визначену мету створення, ніж державний чи місцеві бюджети, кошти до яких акумулюються для забезпечення виконання функцій та завдань держави у більш загальному контексті. Проте, на нашу думку, не є слушним щодо тих фондів, які створюються в рамках бюджетної системи, нівелювати характеристику цільового призначення коштів, адже функції держави все одно формують конкретні цілі та завдання як на короткострокову перспективу, так і на довгострокову, які потребують відповідного фінансування. Окрім того, Економічна класифікація видатків бюджету містить досить детальний перелік тих напрямів, що мають фінансуватися з бюджету (наприклад, оплата праці, обслуговування боргових зобов'язань, поточні трансферти, соціальне забезпечення тощо) [10].

Тепер проаналізуємо правову природу фондів як суб'єктів фінансової системи, тобто окремих інституцій, які за своїм правовим статусом можуть бути юридичними особами як публічного права, так і приватного, а також функціонувати як державні установи.

Відповідно до статті 81 Цивільного кодексу України юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права [11]. Ці критерії розмежування є єдиною законодавчо закріпленою ознакою розмежування, що мають суттєвий, але не виключний характер. Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом, тобто документом, який фіксує юридично владні розпорядження суб'єктів управління [12], Президента України, органу державної влади, органу влади АР Крим або органу місцевого самоврядування. Як акцентовано в рішенні НАЗК від 08.12.2019 р. № 368 [13], питання уналежнення юридичних осіб, заснованих на основі державної (комунальної) власності, до юридичних осіб публічного або приватного права на рівні законодавства однозначно не вирішено. Відповідно до ст. 167 ЦК України держава може створювати юридичні особи як публічного, так і приватного права. При цьому однією з основних відмінностей між юридичними особами публічного та приватного права, засновником (учасником) яких є держава в особі своїх органів, є те, що юридичні особи приватного права, на відміну від публічного, є власниками переданого їм державного майна, а держава є лише власником акцій і володіє корпоративними правами таких юридичних осіб. У юридичних осіб публічного права це відбувається навпаки: закріплене за державними (комунальними) підприємствами майно залишається у власності держави і є предметом лише володіння, користування підприємства з установленими обмеженнями щодо розпорядження. Отже, як справедливо зазначається в рішенні НАЗК, для визначення критеріїв розмежування юридичних осіб публічного та приватного права, засновником яких є держава, територіальна громада, необхідне застосування спеціальних норм, визначених у статтях 167, 169 ЦК України, та відповідних норм чинного законодавства, якими регулюється правовий статус та правовий режим майна

державних та комунальних підприємств. Так, юридичні особи, порядок створення, правовий статус яких визначається ЦК України та законами України, ухваленими на підставі ЦК України, слід зарахувати до юридичних осіб приватного права. Що ж до юридичних осіб публічного права, то положення ЦК України застосовуються лише щодо визначення можливих правових форм, однак конкретний зміст, структура і порядок діяльності численних державних установ та організацій регулюються Конституцією України та окремими законами. Якщо юридична особа публічного права створюється Кабміном, то рішення цього органу про створення такої юридичної особи та затвердження її статуту буде оформлене розпорядженням (постановою) Кабінету Міністрів України [14].

Отже, з урахуванням положень чинного законодавства України, найсуттєвіші ознаки юридичної особи публічного права можуть бути сформульовані так:

- створюється на підставі розпорядчого акта органу публічної влади;
- порядок створення та правовий статус визначаються Конституцією України або законом, відмінним від ЦКУ та законів, ухвалених відповідно до ЦК України;
- мета та основний вид діяльності полягають у реалізації публічних функцій держави або територіальної громади;
- наявність спеціальної правосуб'єктності;
- відсутність майна, закріпленого на самостійному речовому праві.

Вітчизняне законодавство передбачає відкритий перелік юридичних осіб публічного права, що зумовлено особливостями цього типу юридичних осіб. Так, відповідно до ЦК України, публічно-правові утворення можуть створювати юридичні особи публічного права – державні та комунальні підприємства, навчальні заклади тощо – у випадках та порядку, встановлених Конституцією та законом. Отже, систему юридичних осіб публічного права становлять державні та комунальні установи, публічні заклади і фонди, унітарні державні та комунальні підприємства.

З'ясувавши специфіку статусу юридичних осіб публічного права, звернемося до таких категорій, як органи державної влади та державні установи, адже розуміння особливостей статусу та диференціації останніх є важливим для визначення особливостей статусу фондів коштів як самостійних суб'єктів фінансової системи.

Загалом, у науковій літературі не існує єдиного підходу до визначення та диференціації таких термінів, як «орган державної влади», «державний орган», «державний апарат», «апарат держави». Не вносить ясності і законодавство, яке апелює різними категоріями в різних значеннях. На думку деяких фахівців, державний орган – це установа, що виконує певні завдання в тій чи іншій сфері суспільного життя [15, с. 113]. Інші ж розглядають його як складник механізму держави, що має власну структуру, чітко визначені повноваження щодо управління певною сферою громадського життя та взаємодіє з іншими частинами державного механізму [16, с. 105]. Проте погоджуємося з думкою О.Д. Гринь, що незалежно від погляду та підходу до змістовного тлумачення цього явища, державні органи формують структуру державного апарату [17], тобто сукупності органів управління, за допомогою яких реалізується державна влада [18, с. 5] та функції держави [19], її завдання [20, с. 48]. Так, реалізація публічної влади державним апаратом дорівнює реалізації влади в певних визначених сферах кожним її органом, що входить до складу державного апарату [19]. Якщо менш дискусійною є теза про те, що державний апарат є сукупністю державних органів, суперечки серед науковців виникають щодо того, як співвідносяться між собою такі поняття, як «державний орган» та «орган державної влади».

У Конституції України здебільшого вживається термін «орган державної влади» (особливо тоді, коли в диспозиціях

норм передбачаються такі альтернативні суб'єкти, як органи державної влади та органи місцевого самоврядування), але при цьому в ст. 59 вжито термін «державний орган», а у частині 2 статті 5 – «орган держави». Погоджуємося з думкою Л.Р. Наливайко, що терміни «державний орган» та «орган держави» є синонімічними поняттями [21, с. 475], проте співвідношення понять «орган державної влади» та «державний орган» є менш зрозумілим. І хоча домінують думка, що ці терміни повинні вживатися як синоніми [22], погоджуємося з науковою позицією видатного вченого В.Б. Авер'янова, що термін «орган державної влади» не має змістовних особливостей порівняно з терміном «державний орган», тому розмежування понять є штучним [23, с. 53].

Отже, доходимо висновку, що орган державної влади є складником державного апарату, тобто системи органів, які наділяють компетенцією щодо реалізації державної влади, а наявність державно-владних повноважень є найбільш важливою характеристикою органів державної влади, що дозволяє відмежовувати органи державної влади від інших суб'єктів.

Відповідно до Класифікатора організаційно-правових форм господарювання [24] державна установа є видом державної організації, а остання (як родова категорія) характеризується тим, що утворюється компетентним органом державної влади в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини державної власності, як правило, без поділу її на частки, і входить до сфери його управління. Серед науковців також домінує підхід, що державна установа – це державна організація, що здійснює безпосередню практичну діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави в різних сферах: економічній, соціальній, культурній, освітній, охорони здоров'я тощо [25, с. 135–141].

Так, виникає питання: як співвідносяться між собою органи державної влади та такий вид державної організації, як державна установа? Оскільки визначальною ознакою органів державної влади є наявність державно-владних повноважень на виконання функцій держави, слушно визначити, яка специфіка притаманна діяльності державних установ, що відрізняє їх функціонал та призначення від функціоналу органів державної влади. На нашу думку, щоб надати відповідь на поставлене питання, варто звернутися до змісту такої категорії, як «функції держави», яка, за вищеведеними дефініціями, повинна об'єднувати обидва поняття. Так, із наукової точки зору функції держави – це її соціальне призначення [26], головним напрямом і видами діяльності держави, зумовлені її завданнями і цілями і такі, що характеризують її сутність [27]. Отже, можемо дійти висновку, що діяльність і органів державної влади, і державних організацій спрямована на забезпечення реалізації завдань держави в тій чи іншій сфері через виконання функцій останньої за тим чи іншим напрямом публічної діяльності. На нашу думку, оскільки діапазон функцій держави, що виконуються як органами державної влади, так і державними установами, є досить широким, цей фактор дійсно є тим, що об'єднує зміст понять «орган державної влади» та «державна установа», проте основна різниця полягає в змісті компетенції: для державних органів – це державно-владна компетенція (владно-управлінські повноваження), а для державних установ як виду державних організацій – господарська (господарські повноваження), що делегуються їм державою через механізм функціонування організаційно-господарських повноважень останньої.

Наведемо конкретні приклади функціонування на теренах нашої держави фондів, які можна розглядати і в матеріальному значенні, і в інституційному (зокрема, як юридичних осіб публічного права та державних установ).

Наприклад, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб як окрема установа є юридичною особою публічного

права, має відокремлене майно, яке є об'єктом права державної власності і перебуває в його господарському віданні. Фонд є суб'єктом управління майном, самостійно володіє, користується і розпоряджається належним майном, вчиняючи стосовно нього будь-які дії (зокрема, відчуження, передача в оренду, ліквідація), що не суперечать законодавству та меті діяльності Фонду. Окрім того, цей Фонд є економічно самостійною установою, має самостійний баланс, поточний та інші рахунки в Національному банку України, а також рахунки в цінних паперах у депозитарних установах – державних банках, не має на меті отримання прибутку, а також виконує законодавчо закріплені за ним функції та повноваження [28].

Інший приклад – Фонд енергоефективності, який є не тільки публічним позабюджетним фондом коштів, що акумулюються на виконання екологічної функції держави та розвантаження місцевих бюджетів, а й окремим суб'єктом фінансової системи – установою, яка не має на меті одержання прибутку, має самостійний баланс, діє відповідно до Статуту, який затверджується Кабміном, може набувати майнових та особистих немайнових прав, обов'язків та здійснювати їх, вчиняти правочини відповідно до вимог законодавства. Окрім того, статутний капітал формується за рахунок коштів Держбюджету в обсязі, достатньому для досягнення мінімальних цілей у сфері енергоефективності, визначених міжнародними зобов'язаннями України, а також з інших джерел, не заборонених законом, у розмірі, необхідному для забезпечення виконання статутних завдань Фонду (наприклад, гранти партнерів та донорів, додаткова державна підтримка за рахунок частини коштів, передбачених Держбюджетом на фінансування житлових субсидій населенню) [29].

Отже, вищеведені приклади ілюструють функціонування у вітчизняній фінансовій системі фондів як окремих її суб'єктів – юридичних осіб публічного права та державних установ. І хоча не всі фонди як інституції в рамках фінансової системи відповідають характеристикам юридичної особи публічного права та державної установи (наприклад, Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню [30], а Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань є некомерційною самоврядною організацією, тобто юридичною особою приватного права, що створена як суспільно корисне невідприємницьке товариство та у визначеному законом порядку набула статусу самоврядної організації [31], ми можемо лише зробити з цього такий висновок. Однотипні розпорядники таких позабюджетних публічних цільових фондів в Україні не є належним чином систематизованими на законодавчому рівні і де-факто значно відрізняються за критерієм правового статусу розпорядника коштів таких фондів (тобто фондів в інституційному розумінні цієї категорії – установ, фондаций). Серед них можуть бути юридичні особи як публічного права, так і приватного, а також державні установи, органи державної влади та самоврядні організації. Єдиним, на нашу думку, що дійсно об'єднує такі фонди як одну видову категорію, є:

– належність до фінансової системи України, а саме до позабюджетної її частини;

– чітко виражене цільове призначення, що виявляється у делегованих їм державою функціях та повноваженнях у тій чи іншій сфері економіки та соціального буття.

Отже, у загальному підсумку можемо навести такі основоположні тези:

1. Фонд коштів як видова категорія щодо поняття «фонду» в матеріальному розумінні останнього – це сукупність виокремлених за певним цільовим призначенням фінансових ресурсів, що перебувають у розпо-

рядженні держави, територіальної громади, юридичної особи публічного та приватного права чи фізичної особи-підприємця як суб'єкта господарювання та учасника фінансової системи.

2. За характером утворення, джерелами наповнення, суб'єктом управління, цільовим призначенням та прevalюванням публічного чи приватного інтересу фонди коштів можна класифікувати на публічні та приватні.

3. За іншою класифікацією фонди поділяються на централізовані та децентралізовані фонди коштів. При цьому серед наукових кіл немає єдності думки щодо визначення змісту та різновидів таких фондів. На нашу думку, централізовані фонди можуть бути лише публічними фондами (наприклад, державний та місцеві бюджети), тоді як децентралізовані фонди можуть мати як публічний (фонди установ та організацій, що утворюються в державному чи комунальному секторі економіки, володіють майном на праві оперативного управління чи господарського відання, виконують делеговані державою чи територіальною громадою суспільно важливі функції в тій чи іншій сфері громадського життя), так і приватний (фонди суб'єктів господарювання приватної власності, що формуються

лише за рахунок власних прибутків та інших ресурсів, але не державних асигнувань) характер.

4. В інституційному аспекті фонди можна розглядати як окремих суб'єктів фінансової системи, які здійснюють акумулювання, розподіл та використання за цільовим призначенням коштів, що надходять в однойменні фонди в їх матеріальному розумінні.

5. Розпорядники позабюджетних публічних цільових фондів в Україні, тобто фонди в інституційному значенні не є належним чином систематизованими на законодавчому рівні і де-факто значно відрізняються за критерієм правового статусу. Серед них можуть бути юридичні особи як публічного права, так і приватного, а також державні установи, органи державної влади та самоврядні організації.

6. Серед об'єднувальних факторів розглядуваних цільових фондів незалежно від їх правового статусу та специфіки юридичного факту створення можна назвати належність до позабюджетної частини фінансової системи України, а також чітко виражене цільове призначення, що виявляється в делегованих їм державою функціях та повноваженнях у тій чи іншій сфері економіки та соціального буття.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Лукашев О.А. Щодо проблеми виокремлення загальної частини у фінансово-правовій галузі. *Право і суспільство*. 2013. № 4. С. 28–32.
2. Юридична енциклопедія : у 6 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія імені М.П. Бажана, 2001. Т. 3 : К–М. 792 с.
3. Фокша Л.В. Публічні фонди: поняття, ознаки та правова природа. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. Вип. 10-1(1). С. 162–164.
4. Фінансова енциклопедія / О.П. Орлюк, Л.К. Воронова, І.Б. Заверуха та ін. ; за заг. ред. О.П. Орлюк. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 472 с.
5. Ашмарина Е.М. Некоторые аспекты расширения предмета финансового права в Российской Федерации: проблемы и перспективы : монография. Москва : Полиграф ОПТ. 2004. 128 с.
6. Костенко Ю.О. Фінансове право України : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури. 2009. 240 с.
7. Кобильнік Д.А. Правова природа публічних фінансових ресурсів. *Університетські наукові записки*. 2007. № 4. С. 2.
8. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер. 2010. 808 с.
9. Тулянцева В.А. Правовий режим державних позабюджетних цільових фондів в Україні. *Вісник Академії митної служби України. Сер. : Право*. 2012. № 1. С. 80–87.
10. Про бюджетну класифікацію : Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 / Міністерство фінансів України. URL: [https://zakononline.com.ua/documents/show/128643\\_529990](https://zakononline.com.ua/documents/show/128643_529990) (дата звернення: 02.02.2022).
11. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 02.02.2022).
12. Воробьев Г.Г. Документ : информационный анализ. Москва : Наука. 1973. 256 с.
13. Про затвердження Змін до Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю : Рішення НАЗК від 08.02.2019 № 368 / Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://lps.ligazakon.net/document/view/fn050092?an=1&ed=2019> (дата звернення: 02.02.2022).
14. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 02.02.2022).
15. Теорія держави і права : навчальний посібник / С.К. Бостан, С.Д. Гусарев, Л.М. Пархоменко та ін. Київ : Видавничий центр «Академія». 2013. 348 с.
16. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / под ред. В.Г. Стрекозова. 2 изд., доп., испр. Москва : Дабахов, Ткачев, Димов. 1995. 377 с.
17. Гринь О.Д. Орган державної влади як складова державного апарату. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. Вип. 11(1). С. 11–13.
18. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: підручник у 2 т. Т. 1 : Загальна частина. Київ : Юрид. думка. 2004. 584 с.
19. Лялюк О.Ю. Державний апарат як елемент механізму реалізації публічної влади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. № 23. С. 81–92.
20. Копейчиков В.В. Правознавство : підручник. Київ : Юрінком Інтер. 2006. 724 с.
21. Наливайко Л.Р. Державний лад України: теоретико-правова модель. Харків : Право. 2009. 596 с.
22. Ткач І.В. Поняття органу державної влади у контексті статей 1173-1175 Цивільного кодексу України. Київ : *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. № 27. С. 18–23.
23. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт. 2003. 384 с.
24. Класифікатор організаційно-правових форм господарювання. *Dovidnyk.in.ua*. URL: <https://dovidnyk.in.ua/directories/kopfg/id/425> (дата звернення: 02.02.2022).
25. Бабкіна О.В., Волинка К.Г. Теорія держави і права у схемах і визначеннях : навчальний посібник. Київ : МАУП. 2004. 144 с.
26. Олейников С.М. Функції держави і правові форми її діяльності. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. № 23. С. 150–161.
27. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум. 2001. 656 с.
28. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23.02.2012 року № 4452-VI / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17#Text> (дата звернення: 02.02.2022).
29. Про Фонд енергоефективності : Закон України від 08.06.2017 № 2095-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2095-19#Text> (дата звернення: 02.02.2022).
30. Положення про Пенсійний фонд України : постанова Кабінету Міністрів України від 23.07.2014 року № 280 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 02.02.2022).
31. Про затвердження Статуту Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань : постанова Правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань від 18.04.2000 № 4 / Правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0004583-00#Text> (дата звернення: 02.02.2022).