

## ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ПОЗАБЮДЖЕТНИХ СОЦІАЛЬНИХ ФОНДІВ

Успішна реалізація соціальної політики держави залежить від реалістичної концепції державного регулювання соціальною сферою, збалансованості системи використання накопичених інтелектуальних, організаційних, фінансових ресурсів.

До джерел фінансування соціальної сфери законодавчими актами багатьох країн відносять відрахування від плати за певні послуги, бюджетні асигнування, добровільні внески спонсорів, меценатів, благодійних організацій, кошти страхових фондів, кредитні ресурси тощо. В Україні використовуються всі зазначені вище джерела, які, як правило, акумулюються в спеціальних фондах грошових коштів. Але більша їх частина направляється в **соціальні позабюджетні фонди**.

Створення спеціальних фондів грошових коштів дає можливість залучати додаткові ресурси для виконання Урядом своїх функцій. До того ж, винятково цільове призначення коштів забезпечує можливість більш ефективного контролю з боку держави за їх використанням, при цьому допускається можливість, за наявності активного сальдо, використовувати тимчасово вільні кошти спеціальних фондів на потреби, прямо не пов'язані з метою утворення фондів.

Як показала практика років існування СРСР, через систему лише бюджетного фінансування не завжди вдавалося ефективно впровадити в життя економічні і соціальні програми. Тому в 90-і роки, в процесі становлення ринкових відносин, трансформується фінансова система незалежної української держави, формуються окремою її ланкою державні позабюджетні соціальні фонди.

Чинним законодавством України передбачено утворення окремих спеціальних фондів коштів, які, як правило, прямо не пов'язані з бюджетами різних рівнів. Такі фонди акумулюють фінансові ресурси, що знаходяться в розпорядженні держави або органів місцевого самоврядування, мають суто цільовий напрямок використання. Та де-факто зазначені фонди грошових коштів можуть включатися до складу Державного чи місцевих бюджетів, бути самостійними або частково самостійними [1; 2].

Серед вчених до тепер не склалось єдиної точки зору щодо економічної доцільності включення або не включення соціальних фондів в склад Державного бюджету.

Окремі науковці відстоюють позицію, що організаційне включення державних соціальних фондів в склад бюджету є позитивним [3, с.12]. Зокрема Л.А. Дробозина відзначає, що розвиток позабюджетних фондів веде до розпилення коштів, не дає можливості маневреного їх використання, концентрації на пріоритетні напрямки, послабляє контроль [4, с.25].

Однак, на нашу думку, з цією точкою зору не можна погодитися. При такому підході є загроза, що покриття бюджетного дефіциту здійснюватиметься за рахунок коштів державних соціальних фондів, а фінансування

заходів по обов'язковому соціальному страхуванню може зменшитись. Створюючи соціальні фонди як позабюджетні, законодавець ставив на меті те, що фінансування соціального забезпечення набуде більш цілеспрямованого та стійкого характеру, а зосередження коштів у відособлених фондах забезпечить самостійність управління ресурсами соціального страхування, ефективне виконання соціальних зобов'язань держави, дозволить інвестувати тимчасово вільні кошти в доходні напрямки комерційної діяльності чи розмістити їх на депозитних рахунках в комерційних банках. Фахівці, що дотримуються такої думки, виділяють Фонди як окремі ланки фінансової системи [5, с.15; 6, с.21].

Фахівцям у галузі економіки, які дотримуються позиції повної консолідації фінансових ресурсів в межах єдиного централізованого фонду, належить довести економічну доцільність інтеграції соціальних фондів до складу Державного бюджету. У свою чергу законодавець повинен закріпити відповідне положення в нормах Бюджетного кодексу України та спеціальних нормативно-правових актах. В цьому випадку Фонди організаційно будуть входити до складу спеціального фонду Державного бюджету, разом із закріпленням джерел доходної частини та визначенням напрямків використання.

В теорії фінансового права позабюджетні фонди поділяють на три великі групи. Перша поєднує Фонди обов'язкового соціального страхування, що мають загальнодержавне значення – державні позабюджетні соціальні фонди. За об'ємом грошових коштів, які в них мобілізуються, вони посідають друге місце після Державного бюджету України. Нині створено та функціонує чотири таких фонди: Пенсійний фонд України; Фонд соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України; Фонд соціального страхування на випадок безробіття України (далі Фонди). Утворення саме цих фондів зумовлено закріпленням в «Основах законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 14 січня 1998 року переліку видів загальнообов'язкового державного соціального страхування [7].

Друга група включає позабюджетні фонди міжгалузевого і галузевого (відомчого) призначення. Наприклад, Державний спеціалізований фонд фінансування витратків на авіаційну діяльність та участь України в міжнародних авіаційних організаціях, Галузевий позабюджетний фонд санітарного та епідеміологічного благополуччя тощо.

Третя (найбільша за чисельністю) охоплює різні позабюджетні фонди, створені з ініціативи органів державної влади України та органів місцевого самоврядування. До них можна віднести Харківський позабюджетний фонд ліквідації наслідків аварії на очисних спорудах м. Харкова.

Серед всіх існуючих позабюджетних фондів основне місце в фінансовій системі відводиться Державним соціальним фондам, які повинні акумулювати фінансові ресурси як на основі обов'язкових відрахувань, так і на добровільних засадах від підприємств, установ, організацій і населення.

Кожен із зазначених соціальних Фондів діє в межах специфічного правового режиму, основним правовим засобом у визначенні якого є нормативне закріплення поняття Фонду та встановлення його місця в фінансовій системі України. На жаль, чинне законодавство не визначає поняття Фондів, спеціальні нормативні акти не встановлюють однозначно, яким є статус того чи іншого фонду (бюджетний фонд чи позабюджетний).

В теорії фінансового права цьому питанню також не приділяється належної уваги. Вченими–юристами пропонуються різні визначення Фондів, які, як правило, не відображають всієї їх сутності та специфіки. Хоча більшість фахівців сходяться на думці, що позабюджетні фонди володіють низкою загальних ознак, що дозволяють об'єднати їх у самостійний елемент фінансової системи.

Основними ознаками, які відрізняють позабюджетні фонди від інших фондів грошових коштів, є організаційна відособленість, відокремленість від Державного бюджету та бюджетів місцевого самоврядування.

Самостійна відособленість є головною класифікуючою ознакою фондів, звідси, і їх назва «позабюджетні». Тому важко погодитися з точкою зору тих фахівців, які вважають, що в разі необхідності доходи і витрати позабюджетних фондів можуть включатися (консолідуватися) у відповідні бюджети [8, с.97].

Цієї ж точки зору дотримуються Симоненко Г. і Беркутов А. Останній зовсім справедливо відзначає, що в загальнодержавних масштабах розміри державних позабюджетних фондів настільки значні, що цілком можуть порівнюватися з бюджетом, саме тому настільки ласий шматочок постійно притягує погляди реформаторів... Неухильно зміцнюється думка про консолідацію соціальних фондів. Варто підкреслити, що тільки незалежність позабюджетних фондів соціального призначення дозволяла дотепер забезпечувати основні законодавчі соціальні гарантії [9, с.14].

Наступна ознака, яка характеризує позабюджетні фонди – цільове призначення. Відповідно до законодавства, кошти позабюджетних фондів (незалежно від рівня) повинні витратитися з суворою відповідністю до цільового призначення, що визначається положенням про конкретний фонд.

Саме цільове призначення, на нашу думку, є однією з основних ознак фондів і вказує на цілком визначену соціально–економічну функцію, виконання якої делеговано державним органам соціального захисту, за рахунок централізованих фондів грошових коштів.

М.В. Карасьова, визначаючи поняття Фондів, наголошує на тому, що «позабюджетні фонди є різновидом цільових державних і місцевих фондів коштів» [10, с.187]. На думку А.А. Данова, формування позабюджетних фондів пояснюється їх суто цільовим характером, прямо не пов'язаним із завданнями, що стоять перед Державним бюджетом або територіальними бюджетами [8, с.97].

Однією з найголовніших передумов того, що грошові кошти державних позабюджетних фондів витрачаються суворо за цільовим призначенням, є, на нашу думку, характер джерел, за рахунок яких відбувається формування доходної частини фондів.

Аналіз законодавства про позабюджетні фонди показує, що формування державних позабюджетних фондів відбувається в основному за рахунок відрахувань юридичних і фізичних осіб, страхувальників, введених в систему обов'язкового державного соціального страхування.

Збір в фонди соціального страхування відрізняється від податків.

Головна відмінність страхових платежів від податків в тому, що перші мають ознаку зворотності. За своєю суттю вони є «відкладеною заробітною платнею», що повертається до працівників після виходу на пенсію, під час хвороби, безробіття. Вони мають не всі ознаки податку, але, будучи елементом податкової системи, разом зі зборами, державним митом і т.д., страхові внески мають ознаку обов'язковості й утворюють самостійну групу платежів, яку О.Н. Горбунова та М.Ю. Орлов називають *парафіскалітетами*, які з'явилися в фінансовому законодавстві Заходу на початку 30-х рр. [5, с.95; 11, с.14].

Під парафіскалітетами розуміють збір, який встановлюється виходячи з соціальних або економічних інтересів, на користь юридичних осіб публічного або приватного права, які не є центральними органами влади та місцевої адміністрації. Він встановлюється для фінансування певних програм і заходів.

Спираючись на вище викладене, для викорінювання неузгодженостей норм права, які регулюють правовідносини в сфері формування, розподілу та використання грошових коштів фондів, ми можемо зробити наступні висновки та запропонувати своє визначення державних позабюджетних соціальних цільових фондів, яке може бути законодавчо закріплено.

Класифікуючими ознаками позабюджетних соціальних фондів є:

1) самостійна відособленість від Державного бюджету та бюджетів місцевого самоврядування;

2) цільова спрямованість і соціальна направленість;

3) власні джерела формування.

Ці ознаки дозволяють об'єднати фонди у самостійний фінансово-правовий інститут.

Таким чином державні позабюджетні соціальні цільові фонди – це фонди грошових коштів, що являють собою самостійний елемент фінансової системи України, не консолідовані у Державний та місцеві бюджети, які формуються за рахунок власних, встановлених законодавством джерел для фінансування суспільних соціальних потреб і витрачаються суворо у відповідності з цільовим призначенням.

**Список літератури:** 1. Положення про Пенсійний фонд України. Затверджене Указом Президента України від 1 березня 2001 р. // Офіційний вісник України 2001. № 9. Ст. 350. 2. Про формування Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення від 20 червня 1997 року № 386/ 97 – ВР// Відомості Верховної Ради (ВВР). 1997. № 36. Ст.229. 3. Пешехонов Ю.В. Позабюджетні соціальні фонди: стан і перспективи // Фінанси. 1997. № 4. 3. Общая теория финансов /Под общ. ред. Л.А. Дробозиной. М., 1995. 4. Финансовое право: Учебник /Под ред. проф. О.Н. Горбуновой. М., 1996. 5. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. проф., д-р юрид. наук Н.И. Химичева. М., 1999. 6. Основи

законодавства України про загальнообов'язкове державне страхування, від 14 січня 1998 р.// Відомості Верховної Ради України, 1998. № 23. Ст. 121. 7. Жданов А.А. Финансовое право. М., 1995. 8. Беркутов А.К. Допомоги малозабезпеченим громадянам. М., 1995. 9. Финансовое право. /Під ред. Н.И. Химичевой. М., 1995. 10. Орлов М.Ю. Основні питання теорії податкового права як підгалузі фінансового права: Автореф. ... канд. юрид. наук. М., 1996.

*Надійшла до редколегії 04.07.03*