

ФИНАНСОВОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО

УДК 343.123.12: 343.37

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СФЕРИ ЦІЛЬОВИХ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ ДЕРЖАВНИХ ФОНДІВ

Наталія ГУЛА,

здобувач кафедри оперативної-розшукової діяльності та спеціальної техніки
Львівського державного університету внутрішніх справ

SUMMARY

Theorist legal questions are examined in relation to activity of sphere of the having a special purpose specialized state funds. Basic factors that characterize social defiance of population are outlined. It is marked that successful realization of social policy of the state depends on realistic conception of government control a social sphere; it is balanced systems of the use of accumulated intellectual, organizational, financial resources. Characteristic by the sign of the marked funds the source forming and directions of the use of money of corresponding, creation of such funds is clearly certain it is determined the concrete necessity state, that is why their composition and including to the budgets are determined by legislation.

Key words: special funds, social defiance, social providing, insurances specialized state funds.

АНОТАЦІЯ

Розглянуто теоретико-правові питання щодо діяльності сфери цільових спеціалізованих державних фондів. Окреслено основні чинники, які характеризують соціальний захист населення. Зазначено, що успішна реалізація соціальної політики держави залежить від реалістичної концепції державного регулювання соціальної сфери, збалансованості системи використання накопичених інтелектуальних, організаційних, фінансових ресурсів. Характерною ознакою зазначених фондів є чітко визначені джерела формування і напрями використання коштів. Створення таких фондів визначається конкретними потребами держави, тому їх склад та включення до бюджетів визначається законодавством. Кошти, що надходять до цільових фондів, переважно спрямовуються на проведення соціальної політики держави: фінансування забезпечення зайнятості населення; державного страхування на випадок безробіття; у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; виплату державних пенсій; соціальної захищеності інвалідів в Україні; забезпечення розвитку економічної інфраструктури тощо. Детально розглянуто порівняння сфери цільових спеціалізованих державних фондів з іншими господарюючими структурами економіки.

Ключові слова: спеціальні фонди, соціальний захист, соціальне забезпечення, страхування, спеціалізовані державні фонди.

Постановка проблеми. Однією з основних передумов для ефективної організації боротьби з економічною злочинністю у сфері цільових спеціалізованих державних фондів є знання співробітниками оперативних підрозділів особливостей функціонування цієї сфери в умовах ринкових відносин. Як і будь-яка інша сфера (галузь), остання, як показує проведене вибіркове дослідження, має багато відмітних особливостей, обумовлених структурно місткими її елементами (цілі, завдання, функції, місце і роль у системі використання спеціальних бюджетних коштів, принципи організації фондів соціального забезпечення тощо).

Розкриття змісту названих елементів через призму предмету справжнього дослідження, на наш погляд, дозволяє отримати поняття змісту сучасного стану вітчизняних цільових спеціалізованих державних фондів.

Мета дослідження полягає у дослідженні природи цільових спеціалізованих державних фондів, порядку їх створення щодо соціального захисту населення.

Стан дослідження. Теоретико-правове дослідження діяльності сфери цільових спеціалізованих державних фондів здійснювали вчені: Є.О. Алісов, А.В. Андрушко, Н.Б. Болотіна, Г.Л. Вознюк, Л.К. Воронова, Ю.Н. Демідов, Е.С. Дмитренко, А.Г. Загородній, М.О. Мацелик, Т.О. Мацелик, С.Т. Кадькаленко, Ю.С. Назар, В.А. Пригоцький, О.П. Орлюк, С.Я. Попова, В.Ф. Роль, Н.І. Романів, Я.О. Самілик, В.В. Сергієнко, С.В. Шишкін та ін.

Аналіз значної кількості економічної і юридичної літератури [1, с. 1355] показує, що серед учених не вироблено єдиної думки про поняття, зміст і структуру названих фондів. Так, під час характеристики сфери цільових спеціалізованих державних фондів використовується безліч понять, що, безумовно, створює

деякі труднощі під час визначення їх суті і змісту. Формування понятійного апарату для пояснення процесів, що відбуваються у сфері цільових спеціалізованих державних фондів в умовах ринкової економіки, виявлення тенденцій і закономірностей розвитку системи соціального захисту є одним із основних завдань автора.

Нині економісти і юристи часто вживають такі поняття, як «фонд», «державні позабюджетні фонди», «соціальні позабюджетні фонди», «пенсійне забезпечення», «пенсійний фонд», «страхування», «обов'язкове соціальне страхування», «фонд обов'язкового страхування», «цільові спеціалізовані державні фонди». Таке різноманіття понять, що вживаються в науковій і іншій літературі, багато в чому свідчить про соціально-економічну значущість цих фондів, недостатню наукову їх розробленість із урахуванням змін, що відбуваються у державі.

Учені А.Г. Загородній і Г.Л. Вознюк визначають цю сферу як соціальне страхування – гарантовану систему державного забезпечення громадян у старості, у разі хвороби, безробіття, втрати працездатності чи годувальника, а також інших заходів, спрямованих на матеріальне, культурно-побутове та оздоровчо-профілактичне обслуговування [2, с. 722].

Водночас Н.Б. Болотіна вказує як на систему соціальних, юридичних, економічних, фінансових та організаційних засобів держави щодо захисту населення від соціальних ризиків. Дослідниця до соціальних ризиків відносить безробіття, старість, інвалідність, втрату годувальника та ін.

Право на соціальний захист охоплює такі основні правомочності громадян: право на пенсійне забезпечення, на соціальну та медичну допомогу, на соціальні послуги [3, с. 852].

Виклад основного матеріалу. Успішна реалізація соціальної політики держави залежить від реалістичної концепції державного регулювання соціальної сфери, збалансованості системи використання накопичених інтелектуальних, організаційних, фінансових ресурсів [4, с. 221].

Аналіз сучасного стану функціонування сфери цільових спеціалізованих державних фондів в Україні свідчить про те, що нині залишається значна кількість невирішених проблем цієї сфери в області правових відносин, а у зв'язку з цим з'являється велика кількість зловживань. Вивчення та аналіз функціонування сфери цільових спеціалізованих державних фондів за останні роки дозволяють зробити висновок, що більшість скоєних злочинів та інших правопорушень мають системний характер.

Серед найважливіших проблем сучасного економічного розвитку України є підвищення ефективності використання державних фінансових ресурсів для забезпечення сталого економічного зростання національної економіки та соціального за-

безпечення населення. Одним із засобів державного регулювання соціальної політики є функціонування цільових спеціалізованих державних фондів, які становлять особливу ланку фінансової системи держави, яка має конкретне цільове призначення та визначену законодавством самостійність. Характерною ознакою зазначених фондів є чітко визначені джерела формування і напрями використання коштів; створення таких фондів визначається конкретними потребами держави, тому їх склад та включення до бюджетів визначається законодавством. Кошти, що надходять до цільових фондів, переважно спрямовуються на проведення соціальної політики держави: фінансування забезпечення зайнятості населення; державного страхування на випадок безробіття; у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; виплату державних пенсій; соціальної захищеності інвалідів в Україні; забезпечення розвитку економічної інфраструктури тощо.

У економічному словнику поняття «фонд» уживається в трьох значеннях:

- 1) запас, накопичення, капітал;
- 2) грошові або матеріальні кошти, призначені для певної мети, що має певні призначення;
- 3) організація, установа для надання матеріальної допомоги (наприклад, добродійний, науковий, культурний фонд) [1 с. 1355].

Автор визначає фонд як грошові кошти, призначені для надання соціальних послуг населенню. У економічній літературі такий фонд називають грошовим. Насправді тут є відносно відособлена в плановому порядку частина грошових коштів, призначених для вказаних нами цілей. Між поняттями «фонд» і «цільовий спеціалізований державний фонд» є істотні відмінності.

По-перше, поняття «фонд» значно ширше за своїм змістом, ніж поняття «цільовий спеціалізований державний фонд». По-друге, сама назва «цільові спеціалізовані державні фонди» підкреслює їх цільове призначення і власника.

Проведене нами дослідження показує, що нерідко навіть у підручниках для студентів вишів, що навчаються за напрямом і спеціальністю «Юриспруденція», зустрічається таке поняття, як «державні соціальні позабюджетні фонди» [5, с. 675]. Подібне трактування, на наш погляд, підсилює значущість цих фондів у системі соціального захисту населення.

Що ж до поняття «спеціальні бюджетні фонди», то воно наводиться в Бюджетному кодексі України. Зокрема, в ст. 30 БК України записано наступне: «бюджетом утворюються державні спеціальні фонди грошових коштів» та джерела їх надходження.

Уповноважені органи державної влади України за обов'язок мають реалізацію конституційних прав громадян на соціальне забезпечення за віком; соціальне забезпечення у зв'язку з хворобою, інвалідністю, у разі

втрати годувальника, народження і виховання дітей і в інших випадках, передбачених законодавством України про соціальне забезпечення; соціальне забезпечення у разі безробіття; охорону здоров'я і отримання безкоштовної медичної допомоги тощо.

У цьому визначенні підкреслюються три найістотніших положення, а саме: 1) фонд утворюється із зазначених законом джерел, затверджених бюджетом на поточний рік; 2) його засоби знаходяться у державній власності і тому управління фондами здійснюється органами державної влади України; 3) завдяки цим фондам безпосередньо реалізуються важливі конституційні права громадян.

Необхідно зауважити, що нерідко цільові спеціалізовані державні фонди в змістовному їх плані ототожнюють із соціально-бюджетною сферою. Так, Ю.Н. Демідов соціально-бюджетну сферу визначає як «сукупність суспільно-економічних відносин, що функціонують в процесі формування і використання бюджетного законодавства в соціальному напрямі країни для реалізації конституційних прав громадян на пенсійне забезпечення, охорону здоров'я і медичну допомогу, а також здійснення відповідними державними органами контролю за витрачанням коштів зазначених фондів, що скеровуються на соціальне забезпечення абсолютної більшості населення країни» [6, с. 12].

Під час порівняльного аналізу двох понять «соціально-бюджетна сфера» і «цільові спеціалізовані державні фонди» очевидно є певна схожість наведених визначень. Тому автор не поділяє думку Ю.Н. Демідова з таких міркувань. По-перше, сфера – вже не сукупність суспільно-економічних відносин, а галузь економіки. В.І. Василичук, розглядаючи особливості понять бюджетних організацій і соціальної сфери, ототожнює ці поняття, що пов'язані з системою охорони здоров'я, освіти, соціального захисту населення [7, с. 36-48].

По-друге, не можна зводити соціально-бюджетну сферу лише до процесу формування і використання бюджетного законодавства, тому що в ній здійснюється безліч інших видів економічної діяльності, зокрема й підприємницька (господарська).

Деякі економісти намагаються визначити сутність «соціальної сфери» за допомогою переліку її складових. Так, І. Дорогунцов, Ю. Пітюренко, Я. Олійник та інші до складу соціальної сфери відносять житлово-комунальне господарство, транспорт і зв'язок, побутове обслуговування населення, освіту, культуру і мистецтво, охорону здоров'я, фізкультуру і спорт [8, с. 11]. Дещо відрізняється структура «соціальної сфери», подана С.В. Шишкіним, який відносить до її складу охорону здоров'я, фізкультуру і спорт, освіту, культуру, житлове господарство, соціальне забезпечення, соціальне страхування і пенсійне забезпечення [9, с. 45].

Кажучи про термінологію зазначених фондів, вважаємо за доцільне виокремити і такі поняття, як «соціальний захист», «соціальне страхування», «спеціальні фонди» і «соціальне забезпечення». Це встановлена державою система матеріального забезпечення громадян, пенсії у разі повної або часткової втрати працездатності, втрати годувальника, а також допомога багатодітним і малозабезпеченим сім'ям та ін.

Тому неважко підкреслити відмітні особливості в цих поняттях. Якщо соціальне забезпечення пов'язане зі встановленням системи соціальних гарантій, то цільові спеціалізовані державні фонди виступають засобом їх реалізації. Отже, названі поняття тісно взаємопов'язані.

У межах визначення понятійного апарату в цьому дослідженні автор вважає за необхідне, крім розглянутих вище понять, торкнутися і близьких за своєю сутністю таких словосполучень, як «сфера державних спеціалізованих фондів» і «державні бюджетні фонди».

Поняття «сфера» має декілька визначень: 1) це область, межі розповсюдження чого-небудь; 2) середовище, суспільне оточення [10, с. 782].

На нашу думку, це не однорідні, але взаємопов'язані поняття. Сфера цільових спеціалізованих державних фондів передбачає сферу діяльності (сам процес), тоді як державні бюджетні фонди – фінансові ресурси, що є державною власністю (тільки фіксують лише їх стан). У цьому контексті нами досліджується, насамперед, сама сфера цільових спеціалізованих державних фондів і криміногенні процеси, що відбуваються в ній. Іншими словами, автор прагне з'ясувати, як «працюють» фінансові ресурси, мобілізовані до відповідних фондів.

Аналізуючи сферу цільових спеціалізованих державних фондів, на думку автора, можна зробити висновок, що це процес, який складається з таких чинників:

- сукупність суспільних відносин, що виникають між центральними державними органами виконавчої влади, органами місцевої виконавчої влади в регіонах фондів як суб'єктів управління (структурними підрозділами фондів), юридичними особами й індивідуальними підприємцями у зв'язку з наповненням фінансами вказаних фондів;

- практична діяльність самих фондів, склад яких визначений ст. 30 БК України (Пенсійний фонд; Фонд соціального страхування; Державний фонд зайнятості населення України та ін.);

- процедура створення та формування цільових спеціалізованих державних фондів;

- діяльність щодо витрачання ними грошових засобів;

- система контролю за виконання бюджетів цих фондів щодо цільового витрачання грошових засобів.

В умовах ринкових відносин на механізми функціонування сфери цільових спеціалізованих

державних фондів здійснює вплив Кримінальний, Кримінальний процесуальний, Бюджетний, Податковий і Митний кодекси України, оскільки вони визначають межі правового поля сфери бюджетних відносин у цілому. Тут, на думку автора, особливо важливою є узгодженість норм, що містяться в них. Суперечності в законодавчих актах, як правило, створюють серйозні труднощі, наприклад, під час визначення предмету документування у справах про економічні злочини, що вчиняються на об'єктах сфери цільових спеціалізованих державних фондів.

Своєчасне і швидке їх виявлення та кваліфікування – завдання законодавця.

Проведене вибіркоче дослідження показує, що нормальне функціонування сфери цільових спеціалізованих державних фондів безпосередньо залежить від ефективності реформування, що здійснюється у сфері економіки, тому що ці фонди виступають невід'ємною частиною економіки країни. Звідси очевидно, що ні за яких умов неможливо добитися кримінологічної «чистоти» галузі в окремо узятій сфері без істотних кроків в економіці в цілому. Це підтверджує думку про взаємозв'язок усіх ланок економіки, наявності закономірностей в області її декриміналізації;

Сфера цільових спеціалізованих державних фондів істотно відрізняється від інших господарюючих структур економіки. Її особливості обумовлені рядом обставин. Розглянемо їх детальніше.

Важливе місце в системі державних фінансів займає державний бюджет, що має силу закону. Бюджет визначається як форма створення і витрачання фонду грошових коштів, які призначені для фінансового забезпечення завдань і функцій держави і місцевого самоврядування. Бюджетна система – це сукупність державного бюджету, суб'єктів місцевих бюджетів і бюджетів державних цільових спеціалізованих державних фондів, яка заснована на економічних відносинах і державному устрої України і регулюється нормами права. Своєю чергою цільові спеціалізовані державні фонди – це засоби уряду і місцевої влади, пов'язані з фінансуванням витрат щодо соціального захисту населення.

Вказана діяльність відноситься до виду загальнообов'язкового державного соціального страхування.

За загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням надаються такі види соціальних послуг та матеріального забезпечення:

1. Пенсійне страхування: пенсії за віком, у зв'язку з інвалідністю внаслідок загального захворювання (зокрема й каліцтва, непов'язаного з роботою, інвалідності з дитинства); у зв'язку із втратою годувальника; медичні профілактично-реабілітаційні заходи; допомога на поховання пенсіонерів.

2. Медичне страхування: діагностика та амбулаторне лікування; стаціонарне лікування; надання готових лікарських засобів та виробів медичного призначення; профілактичні та освітні заходи; забезпечення медичної реабілітації осіб, які перенесли надскладні операції або мають хронічні захворювання.

3. Страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням: допомога з тимчасової непрацездатності (включаючи догляд за хворою дитиною); допомога у зв'язку з вагітністю та пологами; допомога на поховання (крім поховання пенсіонерів, безробітних та осіб, які померли від нещасного випадку на виробництві); забезпечення оздоровчих заходів.

4. Страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання: профілактичні заходи щодо запобігання нещасним випадкам на виробництві та професійним захворюванням; відновлення здоров'я та працездатності потерпілого.

5. Страхування від безробіття: допомога по безробіттю; відшкодування витрат пов'язаних із професійною підготовкою або перепідготовкою та профорієнтацією; дотація роботодавцю для працевлаштування безробітних, зокрема молоді вперше; допомога на поховання безробітного; профілактичні заходи, спрямовані на запобігання настанню страхових випадків.

Цільові спеціалізовані державні фонди – особлива ланка фінансової системи держави, яка має конкретне цільове призначення та визначену законодавством самостійність. Характерною ознакою централізованих фондів є чітко визначені джерела формування і напрями використання коштів і, відповідно, створення таких фондів визначається конкретними потребами держави, тому їх склад та [не]включення до бюджетів визначається законодавством.

Однією із основних ознак державних цільових фондів є їх неоподаткування. Зазначені неоподатковані доходи надходять у грошовий фонд. Грошовий фонд як ланка фінансової системи України – це сукупність відносин із формування, розподілу і витрачання коштів фонду.

Згідно із Законом України «Про систему оподаткування» державні цільові спеціалізовані фонди – це фонди, які створені відповідно до законів України, формуються за рахунок визначених законами України податків і зборів (обов'язкових платежів) юридичних осіб незалежно від форм власності та фізичних осіб.

Висновки. Отже, автор визначає сферу цільових спеціалізованих державних фондів як засновану на законодавчих нормативно-правових актах систему економічних відносин, зокрема і бюджетні правовідносини, що виникає в процесі складання, розгляду проектів бюджетів цільових спеціалізованих дер-

жавних фондів, їх затвердження, формування доходів і здійснення витрат, а також контролю за виконанням бюджетів указаних фондів.

Список використаної літератури

1. Большой экономический словарь / под общ. ред. А.Н. Азрилияна. – 7-е изд., доп. – К. : Институт новой энциклопедии, 2008. – 1472 с.
2. Фінансово-економічний словник / А.Г. Загородній, Г.Л. Вознюк. – 3-є вид., доп. та переробл. – Львів : Вид-во Львівська політехніка, 2011. – 844 с.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – 2-е вид., переробл. і доповн. – К. : Юридична думка, 2012. – 1020 с.
4. Сільченко С. До питання про статус страхувальника як суб'єкта правовідносин загальнообов'язкового соціального страхування / С. Сільченко // Підприємництво, господарство і право. – К.: Ін-т держави і права НАН України, 2009. – Ж» 11 (167). – С. 65–68.
5. Большой юридический энциклопедический словарь. – М. : Книжный мир, 2005. – 720 с.
6. Демідов Ю.Н. Проблеми боротьби із злочинністю в соціально-бюджетній сфері : монографія / Ю.Н. Демідов. – М. : Щит-М, 2002. – 438 с.
7. Збірник методичних рекомендацій з документування та викриття злочинів у пріоритетних напрямках: та галузях економіки / Л. Скалозуб, І. Василичук, В. Сапсай та ін. ; за ред. О. Джужи. – К. : ДП «Друкарня МВС України», 2008. – 512 с.
8. Розміщення продуктивних сил та регіональна економіка : підручник / С.І. Дорогунцов, Т.А. Заяць, Ю.І. Пітюренко та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф., чл.-кор. НАМ України С.І. Дорогунцова. – К. : КНЕУ, 2005. – 988 с.
9. Шишкин С.В. Экономика социальной сферы : учебное пособие / В. Шишкин. – М. : ГУ ВШЗ, 2003. – 367 с.
10. Толковый словарь русского языка. 80 000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М. : Энциклопедия, 1999. – 1264 с.