

Тулянцева В.А.

здобувач кафедри фінансового права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ ПОЗАБЮДЖЕТНИХ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЬОВИХ ФОНДІВ

Постановка проблеми. Основою функціонування позабюджетних цільових фондів є реалізація концепції соціальної держави, якою проголошена Україна відповідно до ст. 1 Конституції України. Принцип соціальної державності полягає в перерозподілі національного прибутку в інтересах суспільства в цілому й зокрема на користь соціально незахищених груп населення (пенсіонерів, інвалідів, дітей та ін.). Необхідність перерозподілу національного прибутку в межах соціальної політики зумовлює відповідне здійснення державою фінансово-правової політики. Лише належний рівень ефективності її здійснення є гарантією розбудови соціальної держави в Україні.

У сучасних умовах, особливо у сфері функціонування позабюджетних цільових фондів, проблемою, що потребує нагального вирішення, є усвідомлення власне громадянами необхідності забезпечення прозорості платежів до таких фондів, без сплати яких ускладнюється вирішення питання наповнення їх бюджету. Сплата страхових внесків за достатньо високими ставками – одна з причин приховування роботодавцями розміру заробітної плати працівників, а це часто відбувається за мовчазної згоди останніх, що зокрема пояснюється низьким рівнем їх правової культури та правової свідомості, неусвідомленням необхідності особистої участі у власному соціальному забезпеченні та страхуванні.

Процес розбудови соціальної держави вимагає систематичної роботи всіх гілок державної влади. Задачею галузевого законодавства має бути визначення конкретних органів і організацій, що наділені владними повно-

важеннями, що відповідають за здійснення основних заходів зі становлення соціальної держави. На наш погляд, такий обов'язок має бути покладено на позабюджетні цільові фонди.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти правового режиму позабюджетних цільових фондів розглядаються в наукових працях Л.К. Воронової, О.А. Дмитрик, О.Б. Зайчук, М.В. Карасьової, М.П. Кучерявенко, О.П. Орлюк, однак з урахуванням внесених змін до чинного законодавства вимагається проведення дослідження особливостей акумуляції фінансових ресурсів позабюджетних цільових фондів в Україні в умовах євроінтеграції.

Формулювання завдання дослідження. Із урахуванням вищезазначеного, а також у зв'язку з активізацією процесів здійснення пенсійної реформи метою дослідження є визначення особливостей формування бюджетів позабюджетних цільових фондів в Україні та зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу. Особливості формування фінансових ресурсів позабюджетних цільових фондів визначаються специфікою відповідних правовідносин. Правові відносини за участю позабюджетних цільових фондів О.О. Дмитрик визначає як таку складну сукупність: податкових правовідносин (зміст яких полягає у встановленні обов'язку сплачувати податки, інші види обов'язкових платежів до державного та місцевих бюджетів, а також до бюджетів визначених чинним законодавством цільових фондів); правовідносин у сфері державного кредиту (зміст яких передбачає умови отри-

мання відповідних фінансових ресурсів від фізичних і юридичних осіб, а також інших держав, на умовах строковості, повернення, платності та добровільності); страхові правовідносини (змістом яких виступає зобов'язання, що має виконатися в разі настання страхового випадку) та ін. [1, с. 107].

У попередньому підрозділі встановлено, що однією з ознак позабюджетних цільових фондів є їх самостійність, при цьому Л.К. Воронова підкреслює, що така самостійність є відмінною від самостійності інших юридичних осіб [2, с. 176]. Позабюджетні цільові фонди здійснюють мобілізацію й використання ресурсів фондів у розмірах і на цілі, передбачені державою в положеннях про ці фонди. Держава визначає рівень страхових платежів, за її рішенням змінюється структура та рівень грошових виплат із соціальних фондів.

Фонди формуються за рахунок внесків. Так, щодо бюджету Пенсійного фонду України, то на момент дії солідарної пенсійної системи сплата таких внесків покладалася на роботодавців, тоді як із переходом до накопичувальної системи пенсійного страхування [3], окрім інших джерел формування коштів Пенсійного фонду, виділені надходження від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, що спрямовуються на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування в розмірах, визначених законом, крім частини страхових внесків, що спрямовується до накопичувальної системи пенсійного страхування. До прийняття Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 8 липня 2011 р. № 3668-VI внески сплачувалися роботодавцем [3].

При цьому всі види внесків, що здійснюються до позабюджетних цільових фондів, мають установлюватися виключно положеннями законів України. Внески, що робляться до відповідних позабюджетних цільових фондів, не є власністю держави, адже не є складовою частиною державного чи місцевих бюджетів, тобто справедливим є висновок,

що такі надходження є спільною власністю платників внесків.

Позабюджетні цільові фонди формуються з метою задоволення публічного інтересу, що полягає в задоволенні соціальних потреб людини, і визначають сутність соціальної держави.

Отже, матеріальною основою фінансово-правових відносин є публічні фонди коштів загальнообов'язкового соціального страхування, які не є державною чи комунальною власністю [4, с. 40].

Варто зазначити, що й досі відсутній однозначний науковий і практичний підхід до визначення сфери правового регулювання, що має застосовуватися до питання формування надходжень до позабюджетних цільових фондів. О.А. Ногіна обґрунтовує цивільно-правовий статус державних позабюджетних соціальних фондів як повноцінних учасників майнових правовідносин [5, с. 58]. На підставі цього О.А. Ногіна доходить висновку щодо двозначності правової природи позабюджетних цільових фондів, які водночас є й уповноваженими владними суб'єктами, але при цьому мають ознаки учасників цивільного обороту й здійснюють фінансування соціальної сфери в рамках договірних відносин [5, с. 24]. Натомість заслуговує на підтримку науковий підхід, який базується на доцільності застосування фінансово-правового регулювання, адже основним напрямом діяльності позабюджетних цільових фондів є утворення, розподіл і використання публічних грошових фондів, що є предметом фінансово-правового регулювання [6, с. 41].

Таким чином, позабюджетні цільові фонди належать до категорії публічних фінансів. Необхідно відзначити, що під публічними фінансами розуміються суспільні відносини, правове регулювання яких спрямоване на задоволення публічного інтересу, які виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) і використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування й інших суб'єктів публічного управління, незалежно від форми власності таких фондів [7, с. 57].

Доходи та видатки позабюджетних цільових фондів визначаються в їхньому бюджеті. Бюджет цільових фондів – це план формування та використання фінансових ресурсів, що надійшли з визначених чинним законодавством джерел. Так, до 1 січня 2019 р. в Україні основним джерелом надходжень до Пенсійного фонду є страхові внески до солідарної пенсійної системи. Крім того, джерелами формування Пенсійного фонду України є кошти державного бюджету, надходження з фондів соціального страхування, добровільні внески й ін. Зарахування коштів позабюджетних цільових фондів здійснюється на єдиний рахунок, з якого вже відбувається їх розподілення на відповідні територіальні управління.

Отже, до структури доходів позабюджетних цільових фондів можуть входити як власні надходження, так і передані кошти. Переданими коштами позабюджетних цільових фондів є кошти державного чи місцевих бюджетів, інших цільових фондів [8, с. 112].

Із метою створення можливостей для виведення державних і місцевих бюджетних коштів на рахунки позабюджетних цільових фондів бюджетним законодавством встановлено таке: 1) органи державної влади та місцевого самоврядування, а також інші бюджетні установи не мають права створювати позабюджетні цільові фонди; 2) забороняється відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів (включаючи власні надходження бюджетних установ) органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування й іншими бюджетними установами, крім таких випадків: а) проведення аукціонів для розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунку та коштів валютних рахунків державного бюджету на депозитах Міністром фінансів України за погодженням із Національним банком України в межах поточного бюджетного періоду, що здійснюється на конкурсних засадах або шляхом придбання державних цінних паперів із подальшим поверненням

таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду; б) розміщення керівником місцевого фінансового органу тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах або шляхом придбання цінних паперів, емітованих Автономною Республікою Крим, відповідною міською радою, із подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду, а також шляхом придбання державних цінних паперів за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради в межах поточного бюджетного періоду на конкурсних засадах (ч. 8 ст. 16 Бюджетного кодексу України).

Крім того, як виняток, допускається розміщення закордонними дипломатичними установами України бюджетних коштів на поточних рахунках іноземних банків, розміщення на поточних рахунках у банках державного сектора власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ і закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійних внесків і грантів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, і розміщення вищими й професійно-технічними навчальними закладами на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, якщо таким закладам законом надане відповідне право (ч. 9 ст. 13 Бюджетного кодексу України).

Незважаючи на встановлені обмеження щодо передання коштів державного та місцевого бюджетів до бюджетів цільових фондів, практика залучення переданих коштів є достатньо популярною в Україні, зокрема для формування бюджету Пенсійного фонду України. Так, у 2014 р. власні кошти Пенсійного фонду України становили 165 923,3 млн грн, у 2015–2017 рр. цей показник фактично не змінився, тоді як показник переданих коштів починаючи з 2014 р. постійно збільшується. Зокрема, у 2014 р. з державного бюджету України до бюджету Пенсійного

фонду України було передано 75 813 млн грн, у 2015 р. – вже 94 811 млн грн, у 2016 р. – 142 587 млн грн; із фондів соціального страхування цей показник є таким: у 2014 р. – 185,9 млн грн, у 2015 р. – 89,3 млн грн, у 2016 р. – 1506,9 млн грн [9]. Отже, фактично майже третина бюджету Пенсійного фонду України формується за рахунок коштів державного бюджету, а також за рахунок коштів інших позабюджетних цільових фондів. Покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду України за рахунок коштів державного бюджету чи коштів інших цільових фондів завдає шкоди забезпеченню фінансування інших соціально значущих витрат [10, с. 68].

Подібна ситуація спостерігається й зі станом формування бюджету Фонду соціального страхування України. Так, у бюджеті Фонду соціального страхування України доходна частина передбачає надходження з державного бюджету у 2016 р. в розмірі 26 038 тис. грн [11], у 2017 р. – у розмірі 29 605 тис. грн [12], у 2018 р. – 40 279 тис. грн [13]. Окрім надходжень із державного бюджету, доходна частина бюджету Фонду соціального страхування України складається зі страхових коштів від сплати єдиного внеску (у відсотковому співвідношенні становила 99,6% у 2016 р., у 2017 й у 2018 рр. – 99,4%) [11; 12; 13].

Аналіз бюджетів Фонду соціального страхування України за 2016–2018 рр. [11; 12; 13] дозволяє зробити висновок про те, що доходна частина покриває суму його видатків, однак необхідно підкреслити латентний характер обліку нещасних випадків на виробництві, адже в разі, якщо заподіюється шкода життю та здоров'ю працівника під час його перебування на робочому місці, роботодавці можуть пропонувати працівникові оформити відпустку, щоб за таким випадком не проводилося розслідування причин, які призвели до нього, а також щоб уникнути відповідальності за несплату відповідних страхових внесків до бюджету такого цільового фонду.

Вирішення проблем формування надходжень до бюджетів цільових фондів вимагає

проведення ґрунтовних досліджень, спрямованих на прогнозування доходів окремих цільових фондів і планування їх використання. Як було з'ясовано вище, функціонування позабюджетних цільових фондів спрямоване на забезпечення реалізації публічного інтересу, а отже, і забезпечення виконання функцій держави (соціальної, культурної, інформаційної), які є надзвичайно важливими для забезпечення конституційних прав громадян. Саме така надзвичайна важливість забезпечення виконання соціальної, соціально-економічної, культурної й інших функцій держави зумовила обрання для їх реалізації діяльності відособленої самостійної ланки фінансової системи, якою є позабюджетні цільові фонди. Позабюджетні цільові фонди можуть розглядатися як певний «фінансовий резерв» [14, с. 236], що є необхідним для держави для забезпечення збереження грошових коштів, що використовуються для пенсійного, соціального забезпечення громадян, вирішення їх житлових проблем, збереження накопичень у разі банкрутства фінансово-кредитних установ тощо.

Установлення заборони утворення нових позабюджетних фондів не означає забезпечення належної підтримки вже наявних. Грошові фонди позабюджетних цільових фондів є публічними грошовими фондами, формування яких залежить від реалізації державою економічної (зокрема й фінансової) політики.

Залежно від пріоритетних джерел надходжень позабюджетні цільові фонди поділяються на централізовані та децентралізовані. Кошти централізованих позабюджетних цільових фондів використовуються на користь інтересів усього суспільства, до централізованих цільових фондів також можуть належати кошти місцевих бюджетів. Децентралізовані цільові фонди створюються підприємствами, установами, організаціями й використовуються для створення локальних умов їх розвитку [15, с. 433].

Поділ цільових фондів на централізовані та децентралізовані обстоюється також

Л.К. Вороновою й М.П. Кучерявенко, при цьому в основу такої класифікації вченими покладається необхідність забезпечення реалізації публічного інтересу й відсутність такої задачі [2, с. 101].

Залежно від виду цільового фонду визначаються різні стадії формування його бюджету, джерела надходжень; устанавлюються особливості здійснення діяльності з розподілу грошових коштів.

Затвердження бюджетів централізованих позабюджетних цільових фондів здійснюється Кабінетом Міністрів України, тоді як затвердження бюджетів децентралізованих позабюджетних цільових фондів відбувається згідно з рішенням органу місцевого самоврядування.

Метою діяльності централізованих і децентралізованих позабюджетних цільових фондів є акумулювання фінансових ресурсів для вирішення конкретних задач і проблем. Їх характерною ознакою є чітко визначені джерела формування, зокрема чітко визначений перелік підстав можливого застосування коштів державного та місцевих бюджетів, що мають використовуватися виключно у визначених законодавством напрямках.

Однією з проблем акумуляції фінансових ресурсів позабюджетних цільових фондів є забезпечення адресності виділення коштів. У цьому аспекті доцільним є наведення досвіду зарубіжних країн. У зарубіжних країнах, на відміну від України, поширеною є практика створення регіональних позабюджетних цільових фондів. Джерелом формування надходжень до таких позабюджетних цільових фондів є частина прибутку суб'єктів господарювання, що спеціалізуються на видобуванні корисних копалин, а також переробленні первинної та вторинної мінеральної сировини. Створення таких фондів вимагається в тих регіонах, які спеціалізуються на видобуванні та переробленні природних ресурсів, і якщо через виснаження ділянок надр чи в разі економічної нерентабельності вимагається закриття виробництва, то в наявності є спеціальний

фінансовий резерв, покликаний забезпечити соціально-економічні потреби відповідного регіону. Такими позабюджетними цільовими фондами є, зокрема, Фонд спадщини в провінції Альберта в Канаді, Фонд перспективного розвитку на Алясці (Сполучені Штати Америки) і фонди розвитку, призначені для структурної перебудови й вирішення проблеми зайнятості, у Нідерландах [16].

Наприклад, формування бюджету Фонду перспективного розвитку штату Аляска здійснюється за рахунок 25% рентної плати за видобуток нафти, що сплачується суб'єктами господарювання. Використання фінансових ресурсів цього позабюджетного регіонального цільового фонду допускається виключно з метою економічної підтримки розвитку регіону. Діяльність такого фонду не контролюється з боку органів центральної державної виконавчої влади, фонд підзвітний лише органам місцевого самоврядування. Організаційно-правовою формою діяльності такого цільового фонду є трастова компанія як складова частина інвестиційної компанії. Така організаційно-правова форма дозволяє більш ефективно нарощувати акумульований у фонді капітал [16].

Є практика формування регіональних цільових фондів за рахунок амортизаційних відрахувань комунальних підприємств. Навіть з урахуванням того, що такі фонди поступаються економічній ролі інституту місцевих бюджетів, їх функціонування сприяє зміцненню фінансової бази органів місцевого самоврядування й гнучкості та стабільності реалізації процесу формування їх фінансових ресурсів [17, с. 44–55].

Висновки. Таким чином, у контексті зарубіжного досвіду вбачається доцільним відновити в Україні інститут самостійних місцевих позабюджетних фондів і посилити можливості місцевого самоврядування щодо їх формування.

Необхідно також розширити перелік таких фондів, включивши до нього страхові фонди гарантування місцевих запозичень, гарантійні фонди повернення кредитів, вида-

них із метою фінансової підтримки малого й середнього бізнесу, амортизаційні фонди для модернізації основних засобів комунальних підприємств. Із метою вирішення проблем розвитку територій, які спеціалізуються на добуванні невідтворюваних сировинних ресурсів, актуальним є створення спеціальних фондів конверсії.

Отже, фінансові ресурси позабюджетних цільових фондів акумулюються з урахуван-

ням таких правил: визначення виключно нормами чинного законодавства переліку відрахувань до позабюджетних цільових фондів і визнання останніх власністю держави; відрахування до позабюджетних цільових фондів, що є видом обов'язкових платежів, і для їх виконання забезпечується застосування заходів державного примусу; цільове використання фінансових ресурсів позабюджетних цільових фондів.

Анотація

У статті автором характеризуються особливості формування бюджету позабюджетних цільових фондів, установлюються джерела надходжень до них, визначаються правила акумуляції грошових коштів. Автором визначаються правила формування фінансових ресурсів позабюджетних цільових фондів. Аналізується досвід зарубіжних країн зі створення цільових фондів, що дозволило обґрунтувати пропозицію щодо доцільності запровадження регіональних фондів із метою забезпечення адресності використання фінансових ресурсів. Зроблено висновок, що фінансові ресурси позабюджетних цільових фондів акумулюються з урахуванням таких правил: визначення виключно нормами чинного законодавства переліку відрахувань до позабюджетних цільових фондів і визнання останніх власністю держави; відрахування до позабюджетних цільових фондів є видом обов'язкових платежів, і для їх виконання забезпечується застосування заходів державного примусу; цільове використання фінансових ресурсів позабюджетних цільових фондів.

Ключові слова: бюджет, позабюджетний цільовий фонд, режим, фінансово-правове регулювання, фінансові ресурси.

Аннотация

В статье автором характеризуются особенности формирования бюджета внебюджетных целевых фондов, устанавливаются источники поступлений в него, определяются правила аккумуляции денежных средств. Автором определяются правила формирования финансовых ресурсов внебюджетных целевых фондов. Анализируется опыт зарубежных стран по созданию целевых фондов, что позволило обосновать предложение о целесообразности внедрения региональных фондов с целью обеспечения адресности использования финансовых ресурсов. Сделан вывод, что финансовые ресурсы внебюджетных целевых фондов аккумулируются с учетом таких правил: определение исключительно нормами действующего законодательства перечня отчислений во внебюджетные целевые фонды и признание последних собственностью государства; отчисления во внебюджетные целевые фонды является видом обязательных платежей, и их выполнение обеспечивается применением мер государственного принуждения; целевое использование финансовых ресурсов внебюджетных целевых фондов.

Ключевые слова: бюджет, внебюджетный целевой фонд, режим, финансово-правовое регулирование, финансовые ресурсы.

Tulyantseva V.A. The financial resources of the state off-budget trust funds

Summary

In the article the author characterizes the peculiarities of the budgeting of extra-budgetary trust funds, establishes the sources of revenues to it, determines the rules for accumulating money. The author determines the rules for the formation of financial resources of extrabudgetary trust funds. The author analyzes the experience of foreign countries in the creation of trust funds that allowed to substantiate the proposal on the expediency of introducing regional funds in order to ensure the targeting of the use of financial resources. It is concluded that the financial resources of extrabudgetary trust funds are accumulated taking into account such rules as: the definition of the list of allocations to extrabudgetary trust funds exclusively in accordance with the current legislation and the recognition of the latter as state property; deductions to extrabudgetary trust funds is a type of compulsory payments and enforcement of state coercion measures is provided for their implementation; targeted use of financial resources of extrabudgetary trust funds.

Key words: budget, off-budget trust fund regime, financial and legal regulation, financial resources.

Список використаних джерел:

1. Дмитрик О.А. Содержание и классификация финансовых правоотношений: монография / под ред. проф. Н.П. Кучерявенко. Х.: Легас, 2004. 160 с.
2. Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П. Финансовое право: учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов. Харьков: «Легас», 2003. 360 с.
3. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи: Закон України від 8 липня 2011 р. № 3668-VI. Відомості Верховної Ради України, 2012, № 12–13, ст. 82.
4. Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: монографія. Чернівці: Рута, 2004. 264 с.
5. Ногина О.А. Контроль за деятельностью государственных внебюджетных социальных фондов: дис. ... к.ю.н. 12.00.02. М., 1998. 241 с.
6. Бех Г.В., Дмитрик О.О., Криницький І.Є. Фінансове право України: підручник / за ред. М.П. Кучерявенка. К.: Юрінком Інтер, 2004. 320 с.
7. Нечай А.А. Методи розподілення грошових фондів у міжбюджетних відносинах. Право України. 2000. № 7. С. 57–61.
8. Кириленко О.П., Малиняк Б.С., Петрушка О.В. Розвиток державного пенсійного страхування в умовах пенсійної реформи: монографія: за ред. О.П. Кириленка, Б.С. Малиняка. Тернопіль: ТНЕУ, 2013. 350 с.
9. Інформація про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2016 р. URL: <http://www.pfu.gov.ua/doccatalog/document?id=277122>.
10. Завора Т.М., Деньга Ю.І. Пріоритетні напрями політики соціальної безпеки щодо поліпшення стану пенсійного забезпечення в Україні. Молодий вчений. 2016. № 4. С. 67–72.
11. Про затвердження бюджету Фонду соціального страхування України на 2016 рік: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 532. Офіційний вісник України. 2016. № 68. Ст. 2284.
12. Про затвердження бюджету Фонду соціального страхування України на 2017 рік: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2017 р. № 104. Офіційний вісник України. 2017 р. № 22. Ст. 610.
13. Про затвердження бюджету Фонду соціального страхування України на 2018 рік: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2018 р. № 70. Офіційний вісник України. 2018. № 18. Ст. 603.

14. Родионова В.М., Вавилов Ю.Я., Гончаренко Л.И. Финансы / под ред. В.М. Родионовой. М.: Финансы и статистика, 1995.
15. Шухнін А.С. Місце публічних грошових фондів у фінансово-правових відносинах. Держава і право. Юридичні науки. Випуск 51. С. 428–434.
16. Місцеві фінанси: підруч. / за ред. д.е.н., проф. О.П. Кириленко. 2-ге вид., доп. і перероб. Тернопіль: Економічна думка ТНЕУ, 2014. 448 с.
17. Павлюк К.В., Іголкін І.В. Досвід реформування державних фінансів у нових країнах – членах Європейського Союзу. Фінанси України. 2007. № 2. С. 44–55.