

## РОЗДІЛ 7

### АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-9/64>

#### ПРАВОВА ПРИРОДА ДІЯЛЬНОСТІ ЦІЛЮВИХ ПОЗАБЮДЖЕТНИХ ДЕРЖАВНИХ ФОНДІВ

#### THE LEGAL NATURE OF THE ACTIVITY OF TARGETED EXTRA-BUDGETARY STATE FUNDS

**Бліхар М.М., д.ю.н., професор,**  
**професор кафедри адміністративного та інформаційного права**  
*Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти*  
*Національного університету «Львівська політехніка»*

**Сарахман Ю.Б., студент IV курсу**  
*Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти*  
*Національного університету «Львівська політехніка»*

Стаття присвячена дослідженню організаційних засад діяльності державних позабюджетних цільових фондів у межах визначення їхньої правової природи. На основі подвійної природи позабюджетного фонду, визначено його і як суб'єкт фінансових правовідносин (орган державної влади з чітким правовим статусом), і як об'єкт фінансових правовідносин (фонд грошових коштів, спрямованих на фінансування конкретних заходів). Позабюджетний фонд потрактовано як інститут фінансової системи держави. В межах проведеного дослідження охарактеризовано та виокремлено такі риси позабюджетних цільових фондів як: задоволення публічних інтересів; особливий порядок утворення; засновником є держава; прибуток не є пріоритетом їхньої діяльності, проте при його надходженні доходи все ж використовуються у межах визначених чинним законодавством для досягнення певних цілей. Обґрунтовано, що формування та діяльність цільових фондів регламентовані відповідними законами та нормативно-правовими актами, які прийняті на реалізацію цих законів. Фінанси, які надходять до цільових фондів, є неодмінними для держави як гарантія постійного та справжнього фінансового забезпечення фінансування чітких потреб та завдань, які мають особливе значення і гарантуються законодавством, а насамперед Конституцією України. Доведено, що правова природа публічних фондів визначається з урахуванням змісту публічних інтересів. За змістом позабюджетні цільові фонди – це особлива сфера акумуляції і використання фінансів, спрямованих на забезпечення цільового фінансування конкретних заходів, що стосуються найважливіших сфер соціально-економічного розвитку держави. Констатовано, що якщо аналізувати законодавство, то у нормативно-правових актах визначення дефініції «фонд» ми не знайдемо (використовуються такі поняття, як: спеціальний позабюджетний фонд, інвестиційний фонд, накопичувальний фонд, цільовий позабюджетний фонд). Підсумовано, що, загалом, позабюджетні цільові фонди формуються виключно на державному рівні в межах самостійного управління і соціальної спрямованості.

**Ключові слова:** позабюджетний державний цільовий фонд, публічний фонд, фінанси, фінансова система, фінансово-правове регулювання, Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування України.

The article is devoted to the study of the organizational foundations of the state extrabudgetary target funds within the scope of determining their legal nature. On the basis of the dual nature of the extrabudgetary fund, it is defined both as a subject of financial relations (a state authority with a clear legal status) and as an object of financial relations (a fund of funds aimed at financing specific activities). The extrabudgetary fund is treated as an institution of the financial system of the state. Within the scope of the conducted research, such features of extrabudgetary target funds as: satisfaction of public interests were characterized and singled out. special order of formation; the founder is the state; profit is not the priority of their activity, however, when it is received, the income is still used within the limits defined by the current legislation to achieve certain goals. It is justified that the formation and activity of trust funds are regulated by relevant laws and regulatory acts adopted for the implementation of these laws. Finances that go to special funds are indispensable for the state as a guarantee of permanent and real financial support for the financing of clear needs and tasks that are of special importance and are guaranteed by legislation, and primarily by the Constitution of Ukraine. It is proved that the legal nature of public funds is determined taking into account the content of public interests. In terms of content, extra-budgetary special funds are a special area of accumulation and use of finances aimed at providing targeted financing of specific measures related to the most important spheres of socio-economic development of the state. It was established that if we analyze the legislation, we will not find the definition of "fund" in the normative legal acts (such concepts as: special off-budget fund, investment fund, accumulation fund, target extra-budgetary fund are used). It is summarized that, in general, extra-budgetary trust funds are formed exclusively at the state level within the limits of independent management and social orientation.

**Key words:** extrabudgetary state trust fund, public fund, finance, financial system, financial and legal regulation, Pension Fund of Ukraine, Social Insurance Fund of Ukraine.

**Постановка проблеми:** На сьогодні позабюджетні цільові фонди є невід'ємною частиною суспільства, адже вони забезпечують певну стабільність. Проблематику існування та діяльності позабюджетних цільових фондів досліджують науковці, вивчаючи як їх виникнення й законодавче закріплення, так і розвиток та адаптацію до сучасного, суспільства, яке постійно змінюється.

Позабюджетні цільові фонди коштів є публічними фондами, за допомогою ресурсів котрих угамовується громадський інтерес і реалізуються завдання держави. Саме через ці фонди відбувається рух коштів, які скла-

даються з публічних фінансів держави та фінансів громадського призначення. Цільові фонди формуються для пом'якшення кризових явищ у суспільстві, в тому числі в економіці, завдяки перерозподілу фінансів, що залучаються органами державної та місцевої влади. Також, варто зазначити, що цільові фонди створюють перспективу додатково залучити ресурси для реалізації державою власних функцій.

**Метою статті** є вивчення правової природи державних позабюджетних цільових фондів та організаційних засад їхньої діяльності.

**Аналіз останніх публікацій.** Серед сучасних вітчизняних науковців, які розглядають окремі аспекти функціонування державних позабюджетних цільових фондів є такі вчені, як Л. К. Воронова, О. А. Дмитрик, М. П. Кучерявенко, О. П. Орлюк, О. П. Гетманець, В. А. Тулянцева та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Фінансам притаманна така істотна ознака, як утворення та використання фондів. Саме за нею фінанси відрізняються від усіх інших грошових відносин. Засадою ефективного розподілу, мобілізації та використання коштів є їхнє цільове призначення. Зважаючи на це, як стверджують окремі дослідники, ефективність формування всієї фінансової системи держави залежить від однієї із концептуальних засад – поняття грошей, грошового обігу. Адже гроші є однією із принципів рис, що характеризує суверенітет, незалежність держави і її характер [1, с. 37–38].

Одразу необхідно охарактеризувати саме поняття «фонду». Якщо звернутися до юридичного словника, то отримаємо наступне визначення: «фонд – це кошти або матеріальні цінності, що нагромаджуються з певною метою (соціальне страхування, пенсійне забезпечення, відтворення основних засобів, сприяння зайнятості населення тощо) і використання за цільовим призначенням у порядку, астановленому законодавством» [9, с. 289]. Відтак, можемо припустити, що «фонд» – це окремий запас активів, призначений для певної мети. Якщо аналізувати законодавство, то у нормативно-правових актах визначення дефініції «фонд» ми не знайдемо. Заразом законодавець використовує такі поняття як спеціальний позабюджетний фонд, інвестиційний фонд, накопичувальний фонд, цільовий позабюджетний фонд, тощо.

Позабюджетний державний фонд цільового призначення – це організаційна форма сектору державних фінансів, надходження до якого надходять за рахунок державних коштів, а витрати здійснюються на виконання окремих державних завдань. На нашу думку, для глибшого розуміння цього поняття необхідно виокремити наступні його ознаки: створюється для втілення громадських інтересів; має особливий порядок утворення; отримання прибутку не є пріоритетом його діяльності; йому притаманне цільове використання коштів; засновник – держава та інші публічні суб'єкти.

У такому контексті, доцільно ствердити, що фонд спеціального призначення – це фонд, створений для фінансування таких завдань, що належать державним органам (державним або місцевим органам влади), які могли фінансуватися з бюджету, але з певних причин було вирішено створити окремі бюджети для їхнього виконання.

Якщо порівнювати з бюджетом, під яким розуміється централізований публічний фонд коштів, але зважаючи на це не має своєю виключно метою спрямованість власних ресурсів, які йдуть в цілому для задоволення суспільних потреб у поточному бюджетному періоді, то цільові публічні фонди формують своєрідну ланку фінансової системи держави. Їм, здебільшого, притаманне конкретно визначене цільове призначення та зазначену в законодавстві самостійність. Ще однією характерною ознакою цільових публічних фондів, ми можемо виділити конкретні джерела формування та напрямки використання коштів.

Утворюються такі фонди з урахуванням конкретних потреб, які у свою чергу поставлені перед державою, і таким чином індивідуалізують як їх склад, так і вирішення проблеми що стосується включення до бюджету. Якщо говорити про фінанси, які надходять до цільових публічних фондів, то вони здебільшого спрямовуються на проведення соціальної політики держави, наприклад: державне соціальне страхування на випадок безробіття, що пов'язане з тимчасовою втратою працездатності; фінансування забезпечення зайнятості населення; витрати, спричинені народженням та похованням; виплата пенсій.

Формування та діяльність цільових фондів регламентовані відповідними законами та нормативно-правовими актами, які прийняті на реалізацію цих законів. Фінанси, які надходять до цільових фондів, є неодмінними для держави як гарантія постійного та справжнього фінансового забезпечення фінансування чітких потреб та завдань, які мають особливе значення і гарантуються законодавством, а насамперед Конституцією України.

Вважаємо за потрібне розглянути позабюджетний фонд як суб'єкт – юридичну особу публічного права. Якщо аналізувати юридичну літературу то, простежимо різницю юридичних осіб публічного права від інших юридичних осіб за такими ознаками: це організації, наділені публічно-владними повноваженнями, що істотно відрізняє їх від інших юридичних осіб; утворюються державою на основі відповідних законів чи нормативних актів; формуються для обслуговування соціальних інтересів, сутність яких, на думку Р. С. Мельника умовно можна звести до задоволення потреб населення, включаючи економічні, екологічні, соціальні, культурні, оздоровчі, інформаційні та ін. [2, с. 125]. Таким чином, можемо відзначити унікальну дуалістичну природу позабюджетних цільових фондів, які водночас є органами виконавчої влади держави, з одного боку, а з другого – є самостійними юридичними особами, які беруть участь у господарських і цивільно-правових відносинах.

Вважаємо за потрібне наголосити, що цільові фонди поділяються на: загальнодержавні та місцеві. Якщо говорити про загальнодержавні цільові фонди, то: це фонди, утворені з метою фінансування загальнодержавних програм, на державному рівні. А місцеві фонди, натомість, діють для забезпечення виконання місцевих програм, а формуються місцевими органами самоврядування.

На сьогодні ми можемо говорити про існування таких цільових фондів: державні бюджетні фонди; місцеві бюджетні фонди; державні позабюджетні цільові фонди.

В Україні державні позабюджетні фонди почали з'являтися лише після того, як вона здобула незалежність. Як відзначала Л. К. Воронова: «виконавча влада не може використовувати бюджетні кошти на цілі, які не заплановані в бюджеті». З цієї тези випливає, що за допомогою позабюджетних фондів, органи виконавчої влади мали змогу більш ефективно фінансувати різні потреби, для яких із цільовим призначенням виділяли кошти підприємства та організації. Але у висновку, створювалося надто багато таких позабюджетних цільових фондів, і таким чином, у підприємств не вистачало прибутку на сплату податків. Окрім того, існували випадки, коли не всі кошти з цільових фондів витрачалися на ті цілі, задля яких вони нараховувалися. Також існувала доволі не продумана система: практично усіма позабюджетними фондами керувала своя адміністрація, управління якою, зрозуміло, вимагало чималенько витрат. Кожного року, коли приймали Закон України «Про державний бюджет», консолідувався котрий-небудь фонд, а якщо говорити про період починаючи з 1998 р., то усі позабюджетні фонди були включені до Державного бюджету. Ще до 2001 року існували позабюджетні кошти установ і організацій, натомість стаття 61 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» уже передбачила включення усіх рівнів позабюджетних коштів цих установ до бюджету [4, с. 183].

До позабюджетних державних цільових фондів відносять: Фонд соціального страхування України, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Пенсійний фонд України, Державний позабюджетний фонд приватизації, Фонд соціального страхування від нещасних випадків, Фонд стабілізації підприємств та організацій, внесених до реєстру неплатоспроможних, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та ін.

Одним з основних позабюджетних цільових фондів є Фонд соціального страхування. Що стосується розуміння поняття та сутності даного фонду, то в правовій літературі існують різноманітні підходи. Діяльність Фонду соціального страхування України насамперед пов'язана зі здійсненням страхування.

Згідно з чинним законодавством, а саме відповідно до статті 9 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», основними завданнями Фонду визначені:

а) реалізація державної політики у сферах соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, медичного страхування;

б) надання матеріального забезпечення, страхових виплат та соціальних послуг відповідно до цього Закону;

в) профілактика нещасних випадків;

г) здійснення перевірки обгрунтованості видачі та продовження листків непрацездатності застрахованим особам, у тому числі на підставі інформації з електронного реєстру листків непрацездатності;

д) здійснення контролю за використанням роботодавцями та застрахованими особами коштів Фонду;

е) аналіз та прогнозування надходження коштів від сплати єдиного внеску. [10].

Аналізуючи вищеперелічені завдання Фонду соціального страхування, можемо зробити висновок, що для даного фонду характерні окрім цільового характеру діяльності та позабюджетності, ще й такі ознаки як: некомерційність та самоврядність.

Основною функцією, яка в свою чергу визначає спрямованість Фонду соціального страхування, можемо назвати організоване державою суспільне забезпечення економічної допомоги громадянам, які її потребують через певні обставини, що зазначені у законі (наприклад, внаслідок нещасного випадку, у зв'язку з втратою працездатності).

Загалом цільові кошти Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування, відповідно до статті 11, частини 2 і 3, використовуються на: виплату матеріального забезпечення, страхових виплат та надання соціальних послуг, фінансування заходів з профілактики страхових випадків, передбачених цим Законом; фінансування витрат на утримання та забезпечення діяльності Фонду, його робочих органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, розвиток та функціонування інформаційно-аналітичних систем Фонду; формування резерву коштів Фонду тощо. Разом тим, з метою забезпечення фінансової стабільності Фонду формується резерв коштів. Проте, порядок формування та використання резерву коштів Фонду затверджується правлінням Фонду.

Якщо говорити про фінансове навантаження, то воно є доволі обтяжливим для окремої особи, але враховуючи масштабність функціонування даного фонду, а краще сказати враховуючи масштабність поля його покриття забезпечується систематичне та масове надходження коштів до цього бюджету.

Щодо правової природи, І. М. Сирота вважає, що фонд соціального страхування становить певний обсяг коштів, що спрямовані державою, підприємствами та організаціями на матеріальне забезпечення й обслуговування громадян. При цьому автор акцентує увагу і на організаційному вимірі діяльності вказаних установ, зважаючи на їхній статус виконавчого органу, що здійснює керівництво й управління окремими видами соціального страхування [5, с. 12].

Для кращого усвідомлення усіх аспектів діяльності Фонду соціального страхування України, варто розглянути правове регулювання діяльності даного фонду. Отож, звернімося до законодавства. Відповідно до статті 4, частини 1 Закону України «Про загальнообов'язкове дер-

жавне соціальне страхування» Фонд соціального страхування України – орган, який здійснює керівництво та управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та медичним страхуванням, провадить акумуляцію страхових внесків, контроль за використанням коштів, забезпечує фінансування виплат за цими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування та здійснює інші функції згідно із затвердженим статутом [10]. Враховуючи вищезазначене, також важливо сказати, що Фонд є некомерційною самоврядною організацією. Діє він на основі статуту, що схвалює його керівництво.

Кошти даного фонду не входять до складу Державного бюджету України і використовуються виключно за цільовим призначенням. Бюджет фонду затверджує Кабінет Міністрів України. З цього випливає, що законодавець доволі виразно визначає правову природу Фонду, яка також є дуалістичною. Разом з тим для прикладу, на відміну від Пенсійного фонду України, Фонд соціального страхування України не є центральним органом виконавчої влади, а трактується так би мовити як «просто юридична особа».

У цьому контексті необхідно констатувати, що правова природа й правовий статус вказаних фондів суттєво відрізняється. З огляду на це пропонуємо розглянути сутність та правовий режим і Пенсійного фонду України.

Пенсійний фонд України є ключовою інституцією, діяльність якої безпосередньо впливає на стабільність функціонування державних фінансів. Він бере участь у формуванні, а реалізації державної політики у сфері пенсійного страхування, забезпечує збирання та акумулювання страхових внесків, повне та своєчасне фінансування витрат на виплату пенсій та допомог на поховання і здійснює контроль за цільовим використанням коштів.

Створено було даний фонд постановою Кабінету Міністрів України № 39. Даною постановою також було схвалено Положення про Пенсійний фонд України. Відповідно до нього Пенсійний фонд України це самостійна фінансово-банківська система, яка реалізовує управління фінансами пенсійного забезпечення на просторах України [6].

Відповідно з чинним законодавством Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, що реалізує державну політику з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню [11]. Разом з тим, аналізуючи Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», охарактеризований вище фонд є, все ж таки, некомерційною самоврядною організацією [12].

Одразу варто зазначити, що цей фонд є найбільшим серед державних позабюджетних цільових фондів, спрямованим на задоволення публічних інтересів [8]. Для прикладу, як зазначає В. А. Тулянцева, Пенсійний фонд України «має дуалістичну природу й повинен розглядатися як: а) суб'єкт – орган державної влади, що має відповідний правовий статус (є юридичною особою публічного права); б) об'єкт – фонд грошових коштів, що спрямований на фінансування пенсійного забезпечення» [3, с. 119].

Пенсійний фонд України це орган, який реалізовує управління та керівництво солідарною системою, проводить збір, акумулювання та обрахунок страхових внесків, призначає пенсії та підготує папери, необхідні для її виплати, забезпечує сприятливе та в абсолютному обсязі фінансування й розрахунок пенсій, допомоги на поховання, реалізовує інспектування за цільовим використанням коштів Пенсійного фонду України, розв'язує проблеми, пов'язані з обліком пенсійних активів застрахованих осіб на накопичувальних пенсійних рахунках, та, згідно

зі статтей 58 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» здійснює адміністративне управління Накопичувальним фондом, соціальні та інші виплати, передбачені законодавством України, та інші функції, передбачені цим Законом і статутом Пенсійного фонду [12]. Доходи Пенсійного фонду України формуються на основі низки платежів, серед яких важливу роль відіграють єдиний соціальний внесок та збір на обов'язкове державне пенсійне страхування.

**Висновки.** Правова природа публічних фондів визначається з урахуванням змісту публічних інтересів. За змістом позабюджетні цільові фонди – це особлива сфера акумуляції і використання фінансів, спрямованих на забезпечення цільового фінансування конкретних заходів, що

стосуються найважливіх сфер соціально-економічного розвитку держави. Державний фонд цільового призначення – організаційна форма сектору державних фінансів, надходження до якого надходять за рахунок державних коштів, а витрати здійснюються на виконання окремих державних завдань. У загальному кажучи, позабюджетні цільові фонди формуються виключно на державному рівні в межах самостійного управління і соціальної спрямованості. Своєю чергою централізовані позабюджетні фонди формуються лише компетентними органами та в межах чітко вираженої цільової спрямованості. Врешті решт правову природу та правовий статус цих фондів визначають норми Конституції України, що утверджують напрями державної соціальної політики.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Фінансове право: підручн; О. О. Дмитрик, І. Є. Криницький, О. А. Лукашев [та ін.]; за ред. М. П. Кучерявенка, О. О. Дмитрик. Харків: Право, 2019. 416 с.
2. 100 відповідей на 100 запитань по Загальному адміністративному праву: навч. посібн.; за ред. Р. С. Мельника. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 240 с.
3. Тулянцева В. А. Фінансово-правове регулювання діяльності позабюджетних державних цільових фондів в Україні: дисерт. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 224 с.
4. Воронова Л. К. Фінансове право України: підручн. Київ: Прецедент, Моя книга, 2006. 448 с.
5. Сирота І. М. Все про пенсії, допомогу, соціальний захист громадян України: наук.-практ. коментар і збірн. нормативних актів. Харків: Одісей, 2004. 704 с.
6. Про створення Пенсійного фонду України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.01.1992 р. № 39. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/39-92-п>.
7. Пищуліна О., Коваль О., Бурлай Т. Фінансові, соціальні та правові аспекти пенсійної реформи в Україні. 2017. URL: <http://razumkov.org.ua/uploads/article/2017-PENSII.pdf>.
8. Пенсійне забезпечення: підручн. / О. М. Ярошенко, С. М. Прилипко, А. М. Слюсар [та ін.]; за ред. О. М. Ярошенка.. Харків: Право, 2017. 308 с.
9. Юридична енциклопедія: в 6-ти т.; редкол. Ю. С. Шемшученко [та ін.]. Київ: Українська енциклопедія, 2004. Т. 6. 768 с..
10. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV (Ред. від 02.04.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text>
11. Про затвердження Положення про Пенсійний фонд України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2014 № 280 (Ред. від 01.04.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2014-п#Text>
12. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9.07.2003 № 1058-IV (Ред. від 02.09.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>
13. Маринчак Є. С. Правова природа публічних фондів коштів. *Державне управління та адміністрування, сфера обслуговування, економіка та міжнародні відносини як рушійні сили економічного зростання держав XXI століття*: колективна монографія. Вінниця: European Scientific Platform, 2021. <https://doi.org/10.36074/paaaseirdfegcc-ed-2.04>