

ТЕМА 6. СПЕЦІАЛЬНІ ЦІЛЬОВІ ФОНДИ ЗА УМОВ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ

1. Призначення й види державних спеціальних цільових фондів.
2. Загальна характеристика державних економічних цільових фондів.
3. Пенсійний фонд України.
4. Фонд соціального страхування в Україні.

1. ПРИЗНАЧЕННЯ Й ВИДИ ДЕРЖАВНИХ СПЕЦІАЛЬНИХ ЦІЛЬОВИХ ФОНДІВ

За ринкової економіки іншими способами, ніж у централізованій, здійснюються функції держави з фінансового забезпечення особливо важливих для суспільства задач, як-то: надання соціальних гарантій населенню, втручання держави у конверсію й розвиток економіки, створення мережі транспортних комунікацій та інше. Проблема полягає в тому, що різні види грошових надходжень при їх зарахуванні Державною казначейською службою знеособлюються. До того ж фактичні надходження досить часто виявляються меншими, ніж заплановані. Без прийняття спеціальних заходів можливість фінансування тих чи інших особливо важливих видатків у повному їх обсязі буде залежати від економічної та політичної кон'юнктури, наповнення бюджету, інших ситуативних факторів.

Головна причина створення спеціальних фондів – це об'єднання в окрему групу особливо важливих, пріоритетних для суспільства видатків і закріплення за ними стабільних джерел фінансування.

Призначенням спеціальних цільових фондів може бути:

- реалізація національних програм конверсії економіки;
- фінансування особливо важливих, ключових програм науково-технічного прогресу, які з причини так званих "вад ринку" не по силам або невигідно взяти на себе окремому приватному підприємцю (наприклад, пошук нових джерел енергії);
- фінансування промислової і соціальної інфраструктури (наприклад, по ліквідації структурного безробіття);
- здійснення заходів щодо охорони навколишнього середовища.

Спеціальні фонди є автономними, хоч і знаходяться в розпорядженні органів державної влади. Автономність фондів означає неможливість їх використання на інші цілі.

Оскільки створення спеціальних фондів не завжди співпадає зі строком їх використання, вони можуть виступати інвесторами, надавати позики. При цьому важливого значення набуває вибір особливо надійних об'єктів інвестування й ефективна система контролю за їх використанням.

У країнах Заходу число спеціальних фондів коливається від 30 до 80.

За своєю спрямованістю розрізняють такі *спеціальні фонди*:

- *економічні* (наприклад, відрахування і збори на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування);

- *соціальні* (наприклад, Пенсійний фонд);

За ознакою належності певному рівню управління цільові фонди підрозділяються на такі групи:

- *міждержавні*: міжнародний валютний фонд (МВФ), Міжнародний банк реконструкції і розвитку (МБРР) тощо;

- *державні*: Фонд охорони навколишнього природного середовища, інші;

- *місцеві*.

Спеціальні фонди створюються двома способами.

Перший спосіб – за рахунок власних, закріплених за даним фондом джерел надходження коштів. При цьому важливе значення має стійка наповнюваність закріпленого джерела доходів.

Другий спосіб створення спеціальних фондів – резервування бюджетних коштів. Це дозволяє усереднити коливання наповнюваності окремих джерел і знизити ризик недостатнього забезпечення спеціального фонду. Таким способом створюються державні запаси та резерви.

Найбільш цікавими в економіці розвинених країн світу є економічні спеціальні фонди. У США методом резервування частини коштів державного бюджету забезпечено функціонування фонду перебудови й розвитку економіки. За рахунок цього фонду здійснюється страхування банківських операцій з приватними компаніями, стимулюється приватний бізнес у період спаду виробництва. У США діють також два крупних науково-дослідницьких фонди: національний науковий фонд і науковий фонд бюро стандартів. Вони створюються за рахунок надходжень із федерального бюджету, відрахувань від прибутку, внесків університетів і коледжів. Ці фонди використовуються на фінансування наукових програм, премії вченим, підготовку кадрів, будівництво наукових центрів. У Франції діє фонд економічного й соціального розвитку, за рахунок якого фінансуються інвестиційні програми

й програми регіонального розвитку. Кошти надаються у вигляді безповоротних кредитів і пільгових позик. Використання фонду залежить від економічного циклу: при спаді він витрачається, при рості поповнюється. Кошти надаються тим підприємствам, які здійснюють інвестиції у відповідності до загальнонаціональної програми розвитку економіки. Найкрупніший позабюджетний фонд у Японії – інвестиційний бюджет. Його сума дорівнює половині державного бюджету. Використовується для фінансування підприємств державного сектору у вигляді безповоротних субсидій і пільгових кредитів.

Соціальні цільові фонди ринкової економіки створюються за допомогою *трьох джерел*:

- 1) страхових внесків застрахованих;
- 2) страхових внесків підприємців і громадян;
- 3) субсидій держави.

Право на певні види соціальних послуг дають внески застрахованих за ставкою пропорційно заробітній платі. Ставки внесків досить низькі; у США – 7,15 %; у Великобританії діють дві ставки 5,7 % и 9 %; у Франції – 5,7 %. Внески підприємств на додаткове соціальне страхування прирівнюються до витрат виробництва. Аналогічно діє українське законодавство з оподаткування прибутку підприємств: внески підприємств відповідно до пенсійного плану включаються до витрат виробництва і не оподатковуються.

За кордоном функціонує велика кількість соціальних фондів. Наприклад, у Франції створено фонд страхування від захворювань; з інвалідності, материнства, пенсійний фонд, національний фонд допомоги безробітним та інші.

Серед міждержавних фондів найбільше значення має Міжнародний валютний фонд, головною метою якого є забезпечення міжнародної ліквідності й платіжного балансу, а також Міжнародний фонд реконструкції й розвитку, що надає довгострокові кредити (як правило, на термін до 20 років) під гарантію уряду.

До спеціальних цільових фондів в Україні відносяться: Пенсійний фонд, Фонд сприяння зайнятості населення.

Розглянемо особливості формування спеціальних фондів за рахунок джерел, які входять до податкової системи України.

2. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕРЖАВНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ЦІЛЬОВИХ ФОНДІВ В УКРАЇНІ

У Державному бюджеті України створені фонди для здійснення державою заходів з різних напрямків.

До складу Державного бюджету входить Фонд охорони навколишнього природного середовища. Цей фонд утворюється як на державному, так і на місцевих рівнях, відповідно до статті 47 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Державний фонд охорони навколишнього природного середовища утворюється за рахунок:

- а) частини екологічного податку згідно із законом;
- б) добровільних внесків підприємств, установ, організацій, громадян та інших надходжень;
- г) частини грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності, згідно з чинним законодавством.

Розподіл коштів, що надходять до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Кошти місцевих, Автономної Республіки Крим і Державного фондів охорони навколишнього природного середовища можуть використовуватися тільки для фінансового забезпечення здійснення природоохоронних заходів, включаючи захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, ресурсозберігаючих заходів, у тому числі наукових досліджень з цих питань, ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також заходів для зниження забруднення навколишнього природного середовища та дотримання екологічних нормативів і нормативів екологічної безпеки, для зниження впливу забруднення навколишнього природного середовища на здоров'я населення.

Використовуються кошти цільового фонду охорони навколишнього середовища на розробку та здійснення загальнодержавних та регіональних комплексних програм щодо охорони навколишнього природного середовища і раціонального користування природними ресурсами, на вжиття заходів у надзвичайних екологічних ситуаціях та на проведення робіт по ліквідації негативних екологічних наслідків від аварій та катастроф.

Кошти Фонду спрямовуються за бюджетними програмами відповідно до планів природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів і кошторисів, що

затверджуються головними розпорядниками бюджетних коштів в установленому законодавством порядку.

Державний фонд регіонального розвитку створюється у складі державного бюджету. При складанні Бюджетної декларації та проекту Державного бюджету України державний фонд регіонального розвитку визначається в обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.

Кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків, спортивної інфраструктури і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів, а також на реалізацію проектів – переможців "Всеукраїнського громадського бюджету".

На реалізацію інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що мають на меті розвиток спортивної інфраструктури та енергоефективності державних і комунальних закладів освіти та охорони здоров'я, передбачається не менше 10 відсотків коштів державного фонду регіонального розвитку за кожним з таких напрямів, а на реалізацію проектів - переможців "Всеукраїнського громадського бюджету" – не більше 10 відсотків коштів державного фонду регіонального розвитку.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольські міські державні адміністрації до 1 травня року, що передує плановому, подають центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики, пропозиції з переліком і описом інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що сформовані відповідно до частини другої цієї статті, пройшли попередній конкурсний відбір відповідно до законодавства (у тому числі програм і проектів щодо розвитку спортивної інфраструктури, погоджених з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури і спорту, та проектів – переможців "Всеукраїнського громадського бюджету") та можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку у наступному бюджетному періоді.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики, утворює комісію для оцінки та відбору програм і проектів, до складу якої входять члени Комітету Верховної Ради України з питань бюджету за рішенням цього комітету (чисельністю не менше 50 відсотків складу такої комісії). Така комісія на підставі поданих пропозицій (крім пропозицій щодо програм і проектів, погоджених з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури і спорту, та проектів - переможців "Всеукраїнського громадського бюджету") здійснює оцінку та

відбір зазначених програм і проєктів на конкурсних засадах у межах обсягу коштів державного фонду регіонального розвитку, визначеного Бюджетною декларацією, з дотриманням таких критеріїв розподілу між Автономною Республікою Крим, областями та містами Києвом і Севастополем:

80 відсотків коштів – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні;

20 відсотків коштів – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75 відсотків середнього показника по Україні).

За результатами здійснення оцінки та відповідності поданих інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку вимогам законодавства центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики, на підставі рішення відповідної комісії та з урахуванням програм і проєктів, погоджених з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури і спорту, і результатів відбору проєктів - переможців "Всеукраїнського громадського бюджету", до 1 серпня року, що передує плановому, подає Кабінету Міністрів України для затвердження пропозиції щодо розподілу коштів державного фонду регіонального розвитку з переліком відповідних програм і проєктів.

Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку та проєктів - переможців "Всеукраїнського громадського бюджету", що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, та порядок використання таких коштів (включаючи умови спрямування на таку мету частини коштів місцевих бюджетів) визначаються Кабінетом Міністрів України.

Розподіл коштів державного фонду регіонального розвитку за адміністративно-територіальними одиницями та інвестиційними програмами і проєктами регіонального розвитку та проєктами – переможцями "Всеукраїнського громадського бюджету" затверджується Кабінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету у тримісячний строк із дня набрання чинності законом про Державний бюджет України.

З 1 січня 2015 року було скасовано фінансування дорожньої галузі зі спеціального фонду Державного бюджету. Державний дорожній фонд — цільовий фонд у складі спеціального фонду Державного бюджету України, який акумулює кошти на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг державного та місцевого значення. Впродовж наступних двох років неодноразово ініціювалося повернення до фінансування українських доріг за рахунок цільових джерел фінансування та створення окремого державного дорожнього фонду.

Врешті, 17 листопада 2016 року Верховною Радою були прийняті три закони:

- Про внесення змін до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» щодо удосконалення механізму фінансування дорожньої галузі;
- Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі;
- Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування.

Перший із цих законів визначав статус Дорожнього фонду як джерела фінансування дорожнього господарства України; другий — визначав його місце в бюджетному процесі; третій — децентралізував підпорядкування українських автошляхів і вніс нові вимоги до виконання ремонтно-будівельних робіт та експлуатації доріг. Завдяки останньому, місцева мережа доріг, яка нараховує близько 120 тисяч км доріг, перейшла у сферу управління місцевих органів влади, а в Укравтодорі залишиться близько 50 тисяч км. Саме голови обласних, районних та селищних рад вирішуватимуть, які дороги, хто і як ремонтуватиме. Фінансування буде виділятися з Дорожнього фонду.

20 грудня 2017 року КМУ затвердив Порядок спрямування коштів державного дорожнього фонду.

Дорожній фонд повинен дати можливість прогнозувати фінансові надходження на рік, два або навіть п'ять років наперед. Підрядник повинен мати впевненість, що з ним розрахуються вчасно і в повному обсязі. А дорожники зможуть планувати ремонти в стратегічному аспекті на 5–10 років замість посезонного латанням.

Державний фонд поводження з радіоактивними відходами створюється у складі спеціального фонду Державного бюджету України.

Джерелами формування Державного фонду поводження з радіоактивними відходами є:

- 1) надходження, визначені пунктом 7-4 частини третьої статті 29 Бюджетного кодексу;
- 2) інші надходження, передбачені законом.

Кошти Державного фонду поводження з радіоактивними відходами спрямовуються на фінансове забезпечення бюджетних програм, у межах яких виконуються роботи з проектування, будівництва, введення в експлуатацію, експлуатації, зняття з експлуатації або закриття об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які передані ліцензіатами у власність держави, включаючи сховища для довготривалого зберігання/захоронення радіоактивних відходів, які утворилися після переробки відпрацьованого ядерного палива українських атомних електростанцій, та здійснюються інші заходи, пов'язані з поводженням з радіоактивними відходами, які передані ліцензіатами у власність держави.

Порядок використання коштів Державного фонду поводження з радіоактивними відходами встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Державний фонд розвитку водного господарства створюється у складі спеціального фонду Державного бюджету України.

Джерелами формування державного фонду розвитку водного господарства є:

1) доходи державного бюджету, визначені пунктом 13-3 частини третьої статті 29 Бюджетного кодексу;

2) інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

3. Кошти державного фонду розвитку водного господарства спрямовуються на фінансове забезпечення заходів з:

1) експлуатації водогосподарського комплексу;

2) будівництва та реконструкції меліоративних систем;

3) захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь;

4) централізованого водопостачання сільських населених пунктів, які користуються привізною водою;

5) модернізації та розвитку водогосподарського комплексу.

Порядок використання коштів державного фонду розвитку водного господарства визначається Кабінетом Міністрів України.

3. ПЕНСІЙНИЙ ФОНД УКРАЇНИ

Пенсійний фонд – це самостійна фінансово – банківська система, кошти якої використовуються: для виплати й індексації пенсій; виплати допомоги для забезпечення догляду за дитиною, виплати пенсій у випадку втрати годувальника й інших цільових виплат згідно з положенням.

Пенсійний фонд має право займатися комерційною діяльністю: наданням кредитів; інвестуванням у державні цінні папери, придбанням акцій та участю у створенні підприємств.

У теперішній час діє успадкований від колишнього СРСР принцип солідарної відповідальності в створенні й використанні коштів цього фонду. Нинішні працівники утримують тих пенсіонерів, які 20-30 років тому назад забезпечували пенсійні виплати свого часу. Завтрашні робітники візьмуть на свої плечі забезпечення сьогоднішніх.

В умовах теперішньої економічної кризи цей принцип дуже тяжко позначився на матеріальному становищу пенсіонерів.

Платниками збору на обов'язкове пенсійне страхування є:

– юридичні й фізичні особи, що використовують труд найманих працівників;

– фізичні особи, які не використовують найманих працівників, як-то: адвокати, приватні нотаріуси.

Відрахування в соціальні фонди зараховуються до валових витрат підприємства.

4. ФОНД СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

Соціальний захист населення повинен забезпечувати наступні функції:

- гарантувати мінімальний життєвий рівень з використанням механізмів адресної допомоги малозабезпеченим, включаючи виплату житлових субсидій;
- забезпечувати можливість на протязі активного трудового періоду отримувати допомогу в разі хвороби, травматизму чи інвалідності;
- здійснювати підтримку населення у випадку безробіття;
- проводити профорієнтацію, перепідготовку, сприяти працевлаштуванню безробітних.

У країнах ринкової економіки діють дві системи підтримки безробітних за рахунок:

- 1) страхування від безробіття;
- 2) відрахувань (допомоги) держави й підприємств.

За діючим законодавством платниками ЄСВ є фізичні та юридичні особи, суб'єкти підприємницької діяльності. Об'єктом оподаткування є фонд оплати праці робітників або сума доходів фізичних осіб, що здійснюють підприємницьку діяльність.

До 2023 року в Україні діяла певна кількість соціальних фондів. На теперішній час більшість їх функцій передана Пенсійному фонду України. Так, з 1 січня 2023 року було ліквідовано Фонд соціального страхування (відповідно до Закону України від N 2620-IX «Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»).

Фонд соціального страхування України (далі — ФССУ) виконував великий обсяг роботи щодо соціального забезпечення осіб, які постраждали на виробництві, отримали професійне захворювання, тимчасово втратили працездатність тощо (далі — застраховані особи). Після його ліквідації більша частина повноважень була передана органам Пенсійного фонду України (далі — ПФУ), але певні функції наразі віднесені до різних державних органів та організацій.

На даний час ситуація з переданням повноважень ФССУ залишається багато в чому невизначеною.

Основні зміни було внесено Постановою Кабінету Міністрів України № 1350 від 2 грудня 2022 року «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо забезпечення реалізації окремих функцій Пенсійного фонду України та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України», деякі питання були врегульовані окремими Постановами Кабміну.

Функції щодо страхових виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, так званих «регресних» виплат, на даний час покладені на територіальні органи ПФУ. Відповідно до Постанови КМУ № 1467 від 30 грудня 2022 року «Про затвердження Порядку здійснення страхових виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності», виконавча дирекція ФССУ та її робочі органи мали передати виплатні документи та бази даних, носії інформації та програмне забезпечення щодо ведення обліку та здійснення страхових виплат до кінця січня 2023 року.

На теперішній час вказаним порядком врегульовані лише деякі питання проведення регресних виплат. Порядок встановлює наступні правила: до передачі матеріалів страхові виплати здійснюються у спосіб та у розмірі, що визначені на підставі даних за останній виплатний період. У разі, коли розмір страхової виплати за останній виплатний період у два рази перевищує розмір виплати відповідній особі за передостанній період, страхова виплата здійснюється у розмірі, визначеному як середнє значення страхової виплати за три останні виплатні періоди. У разі відсутності даних про поточний рахунок або неповідомлення про обраний спосіб виплати — вони здійснюються через акціонерне товариство “Укрпошта”.

Страхові виплати здійснюються виключно в грошовій формі за зазначеним у заяві місцем фактичного проживання одержувача страхової виплати в межах України, незалежно від задекларованого або зареєстрованого місця проживання одержувача страхової виплати.

Передбачається, що Порядок призначення та перерахування страхових виплат, а також розподіл та спрямування коштів на фінансування страхових виплат визначає правління ПФУ. Наразі такий порядок не затверджено.

Своєчасно неодержані страхові виплати виплачуються не більше ніж за три роки з дня звернення за їх одержанням.

Нарахована сума страхової виплати включається в документи для виплати не пізніше одного місяця з дня прийняття рішення про призначення, перерахування, продовження чи поновлення її виплати — при цьому строків прийняття самого рішення Порядком не передбачено.

Порядок, передбачений Постановою № 1467, можна назвати перехідним. В ньому не передбачено регулювання процедури розгляду новим органом документів про призначення, виплату, перерахунок тощо страхових виплат, строки розгляду та прийняття рішень, не передбачено й конкретної процедури розгляду.

Аналогічним чином до органів ПФУ перейшли повноваження по здійсненню вказаних страхових виплат особам, що виїхали за межі України на постійне проживання – відповідні зміни було внесено до Порядку, передбаченого Постановою КМУ N 998 від 9 серпня 2001 року.

Щодо забезпечення осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю, інших окремих категорій населення медичними виробами та іншими засобами: Порядок забезпечення осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю, інших окремих категорій населення медичними виробами та іншими засобами, затверджений Постановою КМУ № 1301 від 03 грудня 2022 року (до внесення змін від 04 квітня 2023 року), передбачав, що структурні підрозділи з питань охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, Ради міністрів Автономної Республіки Крим забезпечують осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та визначені категорії осіб медичними виробами, за виключенням осіб, інвалідність яких пов'язана з трудовим каліцтвом, що настало від нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання. Після 4 квітня 2023 року дану норму було скасовано, відповідно обов'язок забезпечувати вказані категорії застрахованих осіб медичними та іншими засобами було покладено на вказані структурні підрозділи з питань охорони здоров'я. Сам порядок при цьому змін не зазнав.