

УДК 346.1(477)

Н.Ю. МЕЛЯН,

Львівський університет бізнесу та права

ХАРАКТЕРИСТИКА СПЕЦІАЛЬНИХ ПРИНЦИПІВ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗПОДІЛУ ФОНДІВ СОЦІАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Ключові слова: принципи, спеціальні принципи, формування, розподіл, фонди соціального призначення

Світова історія становлення й розвитку фінансової системи свідчить про те, що цільові фонди грошових ресурсів з'явилися задовго до виникнення єдиного централізованого грошового фонду держави – бюджету. При цьому такі фонди створювалися з точно визначеним цільовим призначенням – вирішення соціальних завдань суспільства [1, с.177]. Отже, досягнення успіхів у сфері соціального забезпечення є неможливим без створення публічних фондів соціального призначення, існування і функціонування яких виступає важливою гарантією належного забезпечення суспільних потреб людини і громадянина. Для того, щоб більш змістовно розкрити сутність та призначення зазначених фондів, обов'язково слід розглянути принципи, відповідно до яких фонди соціального призначення формуються та розподіляють свої кошти.

Дослідженню принципів формування та розподілу коштів публічних фінансових фондів, приділяли увагу у своїх наукових працях такі вчені, як: О.М. Бандурка, О.П. Гетманець, Ю.М. Жорнокуй, О.М. Шуміло, О.В. Кашкарьова, Л.В. Міщенко, М.І. Налигач, О.Ю. Синявська, Т.В. Сараскіна, І.В. Солошкіна, М.О. Тучак, Л.В. Фалько, Г.Ф. Фомін, А.М. Чорна та інші. Однак, недостатньо уваги, на нашу думку, приділялось розгляду спеціальних принципів формування та розподілу фондів соціального призначення в Україні. Саме тому метою статті є надати характе-

ристику спеціальним принципам формування та розподілу фондів соціального призначення в Україні

Для того, щоб більш змістовно розкрити зміст питання, що представлено в дослідженні, слід спочатку визначитись із сутністю поняття принцип. Так, у філософській літературі категорія «принцип» визначається як основа деякої сукупності фактів або знань, вихідний пункт пояснення або керівництва до дій [2, с.554]. Внутрішнє переконання людини, ті моральні, практичні і теоретичні основи, якими вона керується в житті, в різних сферах діяльності [3, с.519]. На переконання С.В. Прийми, з філософської точки зору категорію «принцип» слід розуміти у двох значеннях: по-перше, як підставу, з якої слід виходити та якою необхідно керуватися у науковому пізнанні чи практичній діяльності; по-друге, як внутрішнє переконання людини, яке визначає її ставлення до дійсності, норми поведінки і діяльності [4, с.309]. В об'єктивному розумінні, – пишуть С.Г. Келіна та В.М. Кудрявцев, – принцип – це відображення природної або суспільної закономірності; він існує тому, що такі закони природи і суспільства, і не може бути іншим. Суб'єктивне призначення принципу полягає в тому, що він становить керівний ряд вчинків людини [5].

Досить змістовно проблема сутності і змісту принципів обґрунтована в теорії державного управління і правознавстві. Так, А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, досліджуючи державне управління, визначають принципи як закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні принципи, на яких ґрунтуються його організація та здійснення і які можуть бути сформульовані в певні правила. При цьому, вчені справедливо зауважують на тому, що принципи не повинні сприйматися як постулати. На кожному етапі розвитку суспільства і держави виникає необхідність виділення і визначення принципів державного управління, оскільки очевидно, що не всі його закономірності, відносини і взаємозв'язки впізнані і описані через принципи. Практичне значення і дія принципів державного управління не залежить від них самих, а повністю визначається ставленням до них людей [6, с.38].

В.Я. Малиновський розуміє принципи державного управління як фундаментальні істини, закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку відносин управління, сформульовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого в основному в правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат державного управління [7, с.192]. М.В. Цвік та В.Д. Ткаченко пишуть, що принципи є загальні вимоги до суспільних відносин і їх учасникам. Принципи слід розглядати в якості вихідних керівних ідей, відповідних установок, вони виражають сутність права і впливають з ідей справедливості і свободи, а також визначають загальну спрямованість і найбільш істотні риси діючої правової системи [8, с.193]. Значення принципів у сфері права, зазначають юристи, найбільш яскраво проявляються через такі їх аспекти: 1) принципи мають властивість вищої імперативності, універсальності, загальної значущості, їм притаманні стійкість і стабільність протягом невизначено тривалого часу; 2) принципи спрямовують розвиток функціонування всієї правової системи; 3) принципи обумовлюють напрямки правотворчої, правозастосовчої та іншої юридичної діяльності; 4) принципи виступають найважливішим критерієм законності дій громадян, посадових осіб та інших суб'єктів права; 5) принципи сприяють подоланню прогалин у праві; 6) впливають на рівень правосвідомості в суспільстві [8, с.193].

Таким чином, під принципами формування та розподілу фондів соціального призначення в Україні слід розуміти керівні, основоположні засади, ідеї, які визначають основи формування і розподілу коштів зазначених фондів. Грунтуючись на розробках вітчизняних науковців, а також на нормах чинного законодавства України, вважаємо, що принципи формування та розподілу фондів соціального призначення в Україні слід розділити на дві великі групи: 1) загальні, тобто такі принципи, що основою для формування та розподілу всіх публічних фондів; 2) спеціальні, які характерні конкретно для фондів соціального призначення. В рамках представленого наукового дослідження ми приділимо детальну увагу спеціальним принципам.

Отже, спеціальними принципами формування та розподілу фондів соціального призначення в Україні, на нашу думку, є:

1) *принцип пріоритету публічних інтересів*. Публічний інтерес, вважає Ю.А. Тихомиров – це визнаний державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого служить гарантією її існування та розвитку [9, с.55]. Н.Ю. Пришва публічний інтерес розуміє як визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого є умовою й гарантією її існування та розвитку як концентроване вираження загально-соціальних потреб і устремлень [10, с.63–64]. О.Ю. Бака зазначає, що з точки зору адміністративно-правової науки, публічний інтерес – це інтерес соціальної спільноти, що визнаний та задоволений державою. Визнання публічності інтересу здійснюється шляхом його правового (юридичного) забезпечення (фіксації в нормах і встановленні механізму реалізації). Як таку спільність можна розглядати все населення України [11, с.151]. Е.С. Дмитренко прийшла висновку, що публічний інтерес – це спільні узагальнені публічні потреби суспільства, його окремих соціальних груп та членів, держави й територіальних громад (адміністративно-територіальних одиниць), задоволення яких необхідне для повноцінного функціонування і розвитку суспільства, його окремих соціальних груп та членів, держави та територіальних громад (адміністративно-територіальних одиниць) [12, с.91]. Отже, дотримання принципу пріоритету публічних інтересів при формуванні та розподілу фондів соціального призначення в Україні дозволяє забезпечити реалізацію всіх соціальних потреб та інтересів як окремо взятої особи, так і всього суспільства в цілому. Зазначене вище, в свою чергу, робить функціонування вказаних фондів більш ефективним з точки зору задоволення населення їх діяльністю;

2) *принцип цільового використання коштів*. У тлумачних словниках термін «цільове» трактується, як: 1) спрямований на здійснення, досягнення якої-небудь мети; 2) призначений для певної мети; який не може бути використаний для інших потреб [13, с.236].

Таким чином, зазначає І.Ю. Хомич, принцип цільового використання коштів фондів соціального призначення передбачає наявність виключної мети (цілі), на яку ці кошти мають бути витрачені. Для практичної реалізації цього принципу необхідний постійний контроль та моніторинг за витрачанням коштів соціальних фондів [14, с.132]. Важливість цього принципу, продовжує вчена, виявляється, перш за все, у тому, що він виступає своєрідною гарантією того, що грошові кошти, акумульовані в різних соціальних фондах, будуть спрямовані саме на ті цілі, для яких вони утворені, а також, що використання цих коштів у повній мірі забезпечить фінансування всіх, передбачених законодавством, соціальних заходів [14, с.131]. Отже, дотримання зазначеного вище принципу сприяє ефективному розподілу фондів соціального призначення лише на ті цілі, які визначені в нормативно-правовому акті, який регулює діяльність відповідного фонду соціального забезпечення. Крім того, принцип цільового використання коштів, спрямований на ефективне формування відповідного публічного фонду цільового призначення;

3) *принцип самостійності*. Забезпечується закріпленням за конкретним публічним фондом соціального призначення відповідних джерел доходів та правом відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання коштів цих фондів відповідно до законодавства України [1, с.182];

4) *принцип соціальної справедливості*. Є одним із основних при розподілі грошових коштів фондів соціального призначення в Україні. У «Юридичній енциклопедії» щодо принципу справедливості зазначається: «Справедливість є критерієм оцінки різноманітних співвідношень у житті суспільства» [15, с.604]. А.М. Гриненко вважає, що соціальна справедливість – це і узагальнена моральна оцінка суспільних відносин, і один з основних загальнолюдських соціальних ідеалів, конкретне розуміння і зміст якого змінювалося протягом історії, і сьогодні немає єдиного розуміння його змісту. При визначенні соціальної справедливості найчастіше її співвідно-

сять із соціальною рівністю, і в цьому контексті соціальна справедливість розуміється як міра рівності і нерівності в розподілі матеріальних і духовних благ у суспільстві, статусів і влади, а також у життєвому положенні різних суспільних груп [16, с.41]. В.Нерсесянц доводить, що соціальна справедливість – це та ж правова справедливість, тобто правовий підхід, дотримання правового принципу рівності, а не якась особлива не правова справедливість; справедливо те, що відповідає праву, а діяти по справедливості – означає діяти і по праву, у відповідності з його всезагальним масштабом і рівними для всіх мірами (нормами) свободи [17, с.10–11]. Стосовно зазначеного принципу слушно зазначає К.О. Токарева, яка наголошує, що поняття справедливості нерозривно пов'язане з поняттям рівності. Останнє найчастіше визначається як забезпечення рівних умов для реалізації прав, інтересів та обов'язків [1, с.182–183]. Таким чином, принцип соціальної справедливості у розподілі грошових коштів фондів соціального призначення в Україні полягає у тому, щоб надати особам, які потребують допомоги від зазначених фондів справедливу допомогу, на яку вона має право претендувати відповідно до її соціально-правового статусу;

5) *принцип солідарності*. Солідарність — це спільність інтересів, єдність дій, спільна відповідальність. Кожна людина як член суспільства несе відповідальність за існування інших в його складі, і ця відповідальність має взаємний характер [18, с.104]. С.М. Прилипко зазначає, що принцип солідарності заснований на ідеї соціальної солідарності, взаємодопомоги і полягає у перерозподілі коштів від працездатних осіб, особам, які втратили працездатність. При цьому, працюючі відраховують частину свого заробітку на утримання непрацездатних під зобов'язання держави, яка гарантує їм, що у разі втрати працездатності працюючі громадяни робитимуть відрахування на їх утримання або утримання їхніх сімей [19, с.83–84]. Завдяки дотриманню принципу солідарності при розподілі грошових коштів фондів соціального призначення забезпечується реалізація права особи, чи групи осіб на відповідне соціальне забезпечення. Відповідно до

вказаного принципу, соціальна допомога розподіляється за правом на її отримання, а не через благодійність чи милість;

б) *принцип субсидування*. Субсидія (походить від лат. *subsidium* – допомога, підтримка) – безвідплатна і безповоротна допомога, що надається державою чи відповідною установою окремим юридичним або фізичним особам переважно у грошовій формі з метою забезпечення чи відшкодування непередбачених матеріальних витрат, а також для фінансової або іншої підтримки та стимулювання певної діяльності [20, с.392]. О.В. Москаленко зазначає, що принцип субсидування знаходить своє обґрунтування як у свободі й гідності людини, так і в структурі й своєрідності більш вузьких життєвих кіл, яким належить виконувати ті завдання й здійснювати ті права, які не можуть раціональним чином виконати більш крупні соціальні утворення [21]. При цьому, зазначає вчений, необхідно виходити з двох міркувань: а) принцип субсидування захищає, з одного боку, власне існування й власне життя індивіда і більш вузьких життєвих кіл від перевищення повноважень більш крупних соціальних утворень, так що в цьому відношенні він означає певне розмежування підкреслення самостійності; б) з іншого боку, субсидування означає те, що інколи тенденційне упускається з виду, – «допомога зверху вниз» [21]. Вважаємо за необхідне погодитись із точкою зору Г. Єфремової, що принцип субсидування означає, що саме держава є гарантом соціального забезпечення, тому вона, як гарант стабільності фінансової системи, асигнує з державного бюджету кошти для покриття певних виплат у разі нестачі грошових коштів фондів соціального призначення [22, с.372];

в) *принцип надання юридичних гарантій*. М.С. Малєїн зазначає, що юридичні гарантії – це норми права, які передбачають у своїй сукупності правовий механізм, покликаний сприяти реалізації законів. Якісна характеристика юридичних гарантій передбачає оцінку всієї діючої системи права в цілому, з точки зору повноти охоплення правовим інструментарієм усіх найбільш важливих взаємовідносин державних органів та громадян, а також громадян між собою [23, с.43]. На переконан-

ня В.С. Венедиктова, юридичні гарантії – це сукупність закріплених у нормах права засобів, прийомів, способів, спрямованих на забезпечення законності, тобто, на безперешкодне здійснення, захист й забезпечення прав, свобод і законних інтересів суб'єктів правовідносин [24, с.218]. В.Ф. Погорілко та ряд інших науковців визначають юридичні гарантії як специфічний правовий засіб забезпечення, реалізації, охорони та захисту прав людини і громадянина; першочергового значення вони набувають при практичній реалізації суб'єктивних прав громадян [25, с.40]. Отже, в рамках нашого дослідження сутність вказаного принципу полягає у тому, щоб гарантувати публічним фондам соціального призначення належне функціонування шляхом надання їм всебічної допомоги (як матеріального, так і нематеріального характеру), а як результат і забезпечити громадян, які цього потребують, відповідною соціальною допомогою;

г) *принцип соціальної ефективності*. Е.Д. Долан та Д.Є. Ліндсей відзначають, що «ефективність – це ключове міркування під час прийняття рішення про те, як виробляти. У щоденній мові слово ефективність означає, що виробництво йде з мінімальними витратами, зусиллями та втратами» [26]. Відповідно до точки зору В.В. Цветкова, ефективність – це визначення мети, вимір прогресу в досягненні цієї мети і розгляд альтернативних засобів її досягнення. Вона стосується сфери досягнення публічно-політичної мети і засобів, якими вона досягається [27, с.41]. Соціальна ефективність, зазначає В.Г. Андрійчук, – це категорія, що характеризує поліпшення соціальних умов життя людей (покращення умов праці і побуту, поліпшення зовнішнього довкілля, підвищення рівня зайнятості і безпеки життя людей, скорочення тривалості робочого тижня без зменшення заробітної плати, ліквідація важкої фізичної праці тощо) [28, с.399–400]. Отже, сутність принципу ефективності полягає в тому, що розподіл грошових коштів публічних фондів соціального призначення має забезпечити потреби якомога більшої кількості людей, щоб забезпечити їм кращий рівень життя.

Підсумовуючи все зазначене про спеціальні принципи формування та розподілу фондів соціального призначення в Україні, слід зазначити, що їх перелік не претендує на вичерпність, однак на нашу думку, саме вони є основою для діяльності вказаних публічних фондів. А відтак, можна стверджувати, що зазначені принципи є основоположними, відправними, імперативними вимогами, що пред'являються до процесу правової регламентації організації формування та розподілу фондів соціального призначення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Токарева К. О. Принципи функціонування публічних фондів коштів / К. О. Токарева // *Право і суспільство*. – 2014. – № 5. – С. 177–184.
2. Новейший философский словарь / сост. А. А. Грицанов. – Мн. : Изд. В. М. Скакун, 1998. – 896 с.
3. Філософський енциклопедичний словник : енциклопедія / НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди ; голов. ред. В. І. Шинкарук. – Київ : Абрис, 2002. – 742 с.
4. Сучасний словник із суспільних наук / за ред. О. Г. Данильяна, М. І. Панова. – Х. : Прапор, 2006. – 432 с.
5. Келина С. Г. Принципы советского уголовного права / Келина С. Г., Кудрявцев В. Н. – М. : Наука, 1988. – 173 с.
6. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с. – (Вища освіта XXI століття).
7. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник / Малиновський В. Я. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
8. Загальна теорія держави і права : підручник [для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – 432 с.
9. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник для юридических факультетов и вузов / Ю. А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – 484 с.
10. Пришва Н. Ю. Правове регулювання публічних доходів / Н. Ю. Пришва // *Вісник Київськ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. – 2005. – № 64–65. – С. 71–73.
11. Бака О. Ю. Історія виникнення і розвитку поняття «публічний інтерес» у законодавстві і юридичній практиці. / О. Ю. Бака // *Науковий вісник Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. Серія: Право*. – 2015. – Вип. 213 (1). – С. 148–155.
12. Дмитренко Е. С. Особливості співвідношення публічного і приватного інтересу у фінансовому праві / Е. С. Дмитренко // *Науковий часопис Нац. акад. прокуратури України (Електронне фахове видання)*. – 2016. – № 2. – Ч. 1. – С. 89–95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chasopysnapu.gov.ua/ua/pdf/10-2016/01/dmitrenko.pdf>.
13. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 170000 слів / автор, кер. проекту, гол. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: Перун, 2002. – 1428 с.
14. Хомич І. Ю. Принцип цільового використання коштів в соціальному забезпеченні населення України: поняття та значення / І. Ю. Хомич // *Наше право*. – 2013. – № 10. – С. 131–136.
15. Юридична енциклопедія: у 6-ти т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Українська енцикл., 2003. – Т. 5. – 736 с.
16. Гриненко А. М. Соціальна політика : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни / Гриненко А. М. – К. : КНЕУ, 2003. – 309 с.
17. Нерсисянц В. С. Право – математика свободы опыт прошлого и перспективы / Нерсисянц В. С. – М. : Юрист, 1996. – 157 с.
18. Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / І. В. Яковюк ; Нац. юрид. акад. України. – Х., 2000. – 199 с.
19. Прилипко С. М. Солідарні засади у соціальному забезпеченні / С. М. Прилипко // *Право України*. – 2003. – № 1. – С. 83–85.
20. Фінансова енциклопедія / [О. П. Орлюк, Л. К. Воронова, І. Б. Заверуха та ін.] ; за

ред. О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 472 с.

21. Москаленко О. В. Принцип солідарності та субсидування в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування / О. В. Москаленко // Вісник Одеськ. нац. ун-ту. – 2011. – Том 16. – Вип. 9: Правознавство. – С. 84–90.

22. Єфремова Г. Щодо принципів загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності / Г. Єфремова // Публічне право. – 2012. – № 4 (8). – С. 369–374.

23. Малєин Н. С. Повышение роли закона в охране личных и имущественных прав граждан / Малєин Н. С. // Советское государство и право. – 1974. – № 6. – С. 41–48.

24. Венедиктов В. С. Юридична відповідальність працівників ОВС України : монографія / Венедиктов В. С. – Х. : Вид-во НУВС, 2003. – 269 с.

25. Конституційне право України / під ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 1999. – 734 с.

26. Долан Э. Дж. Рынок: микроэкономическая модель / Эдвин Дж. Долан, Е. Дейвид Линдсей. – С.-Петербург, 1992. – 399 с.

27. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт.; наук. кер. В. В. Цветков. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.

28. Економіка аграрних підприємств : підручник / В. Г. Андрійчук. – 2-ге вид., доп. і перероблене. – К. : КНЕУ, 2002. – 624 с.

Мелян Н. Ю. Характеристика спеціальних принципів формування та розподілу фондів соціального призначення в Україні / Н. Ю. Мелян // Форум права. – 2017. – № 1. – С. 107–112 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_1_20.pdf

Досліджено теоретичні підходи щодо тлумачення поняття «принцип». Розглянуто спеціальні принципи формування та розподілу фондів соціального призначення в Україні, до яких було віднесено: принцип пріоритету публічних інтересів; цільового використання коштів; самостійності; соціальної справедливості; солідарності; субсидування; надання юридичних гарантій; соціальної ефективності. Зазначено, що спеціальні принципи є основоположними, відправними, імперативними вимогами, що пред'являються до процесу правової регламентації організації формування та розподілу фондів соціального призначення.

Мелян Н.Ю. Характеристика специальных принципов формирования и распределения фондов социального назначения в Украине

Исследованы теоретические подходы к толкованию понятия «принцип». Рассмотрены специальные принципы формирования и распределения фондов социального назначения в Украине, к которым были отнесены: принцип приоритета публичных интересов; целевого использования средств; самостоятельности; социальной справедливости; солидарности; субсидирования; предоставления юридических гарантий; социальной эффективности. Указано, что специальные принципы являются основополагающими, отправными, императивными требованиями, которые предъявляются к процессу правовой регламентации организации формирования и распределения фондов социального назначения.

Meljan N.Yu. Characteristics of the Principles of Special and Distribution of Funds for Social Purposes in Ukraine

The theoretical approaches to the interpretation of the concept of «principle» were made. Consider special principles of formation and allocation of funds for social purposes in Ukraine, which could include: priority principle of public interest; targeted use of funds; independence; social justice; solidarity; subsidies; providing legal guarantees; social efficiency. It is noted that accessibility principles are fundamental, starting, mandatory requirements imposed on the process of legal regulation of formation and distribution of funds for social purposes.