



ПРИНЦИП ЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ У СОЦІАЛЬНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ

ХОМИЧ Інна Юрїївна - заступник прокурора міста Києва, старший радник юстиції
УДК 349.2

В статтє определено поняття принципа цєлевого использования средств в социальном обеспечении населения; проанализировано практическое значение этого принципа.

Ключові слова: соціальне забезпечення, принципи соціального забезпечення, цільове використання коштів.

Мета даної статті полягає у тому, щоб дослідити сутність поняття принципу цільового використання коштів у соціальному забезпеченні населення України, з'ясувати його значення. Соціальне забезпечення населення України – це один із пріоритетних напрямків державної діяльності, яка заснована на загальноправових та галузевих принципах. Ці принципи визначають спрямованість державної політики в соціальній сфері. Серед галузевих принципів соціального забезпечення населення України значне місце займає принцип цільового та ефективного використання коштів. Важливість цього принципу 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. У процесі дослідження передбачається розкриття значення, сутності, а також надання авторського визначення поняттю принципу цільового використання коштів у соціальному забезпеченні населення Украї-

ни, виділення його особливостей, окреслення його стану та умов реалізації.

Проблемі дослідження принципів соціального забезпечення населення України, у тому числі цільового використання коштів, присвячено ряд праць таких авторів, як М.Д. Бойко, Ж. А. Горбачьова, А.М. Єгоров, М.Л. Захаров, Т. В. Колєсник-Омельченко, Є. Є. Мачульська та багатьох інших. Однак, комплексне дослідження поняття та практичного значення принципу цільового використання коштів у соціальному забезпеченні у вітчизняній науковій літературі відсутнє, що обумовлює актуальність такого дослідження.

Принцип цільового використання коштів законодавчо закріплений у відношенні майже до всіх форм соціального забезпечення, зокрема, у законах України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» [1], «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» [2], Основах законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування [3] тощо. Зміст даного принципу розкривається лише в одному законодавчому акті – Бюджетному кодексі. Відповідно до цього Кодексу принцип цільового використання бюджетних коштів означає, що бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями [4].

Для аналізу принципу цільового використання коштів у соціальному забезпеченні населення України необхідно визначити етимологію терміну «цільове».

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 [5, с. 236]. Таким чином, принцип цільового використання коштів соціальних фондів 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. Такий контроль також здійснюється за співвідношенням надходжень та витрат відповідного фонду.

Проаналізуємо стан законодавчого забезпечення практичної реалізації принципу цільового використання коштів у різних формах соціального забезпечення населення України.

Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування визначають, що кошти фондів загальнообов'язкового соціального страхування можуть спрямовуватись виключно на такі цілі: 1) виплати по пенсійному страхуванню; 2) виплати по медичному страхуванню; 3) виплати по страхуванню у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням; 4) виплати по страхуванню від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання; 5) виплати по страхуванню від безробіття [3]. По кожному із цих виплат по страхуванню визначається вичерпний перелік їх видів.

Крім законодавчого визначення напрямків витрачання коштів соціальних фондів, для практичної реалізації принципу цільового використання коштів у сфері соціального забезпечення населення важливим є також встановлення процедури призначення та виплати основних видів та форм соціального забезпечення. Зокрема, перелік документів, які підтверджують виникнення в особи права на отримання відповідного виду виплати із соціального забезпечення,

порядок їх подання, строки розгляду та прийняття рішення, а також порядок нарахування та виплати.

Слід зазначити, що на сьогоднішній день в українському законодавстві діють багаточисельні закони та підзаконні нормативні акти, які регулюють питання порядку призначення та виплати різних видів та форм соціального забезпечення, що ускладнює проведення моніторингу, перевірки цільового використання коштів, акумульованих у соціальних фондах. Наприклад, Порядок отримання застрахованими особами і членами їх сімей санаторно-курортного лікування, що сплачується за рахунок коштів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності [6] тощо.

Отже, для кожного виду і навіть підвиду соціальної виплати передбачений свій перелік документів, свій порядок нарахування та виплати, що створює бюрократичну безсистемність всієї галузі соціального забезпечення, ускладнює отримання відповідної соціальної виплати тими особами, які мають на це право. Деякі з нормативних актів, якими визначається порядок нарахування та виплати відповідного виду соціального забезпечення, прийняті та затверджені правлінням того чи іншого соціального фонду. Це фактично означає, що кожний соціальний фонд має право на своєму рівні вирішувати питання процедури реалізації громадянами свого конституційного права. З точки зору практичної діяльності, формування звітності соціальних фондів, такий механізм є зручним саме для керівництва фонду та його наглядових органів. Однак, для громадян така система регламентації порядку призначення та виплати соціального забезпечення створює складність, перш за все, у сфері ознайомлення з інформацією, яка може час-то змінюватись.

Таким чином, назріває необхідність переглянути механізм правової регламентації процедури призначення та виплати окремих видів соціального забезпечення, уніфікації умов призначення допомоги, мінімізації документів, подання яких необхідне та достатнє для такого призначення, а також – що найбільш важливе – визначити всі ці питання на рівні законів або підзаконних актів

Кабінету Міністрів України та Міністерства соціальної політики України. Такі заходи підвищують прозорість діяльності різних соціальних фондів та забезпечують сталість та відносну постійність та однаковість умов призначення та виплати всіх видів та форм соціального забезпечення.

Для забезпечення реалізації принципу цільового використання коштів соціальних фондів та бюджету на різні соціальні заходи законодавством України встановлюється розмір соціальних виплат.

Так, наприклад, відповідно до Роз'яснення Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» допомога по безробіттю виплачується залежно від тривалості безробіття у відсотках до визначеного розміру: у перші 90 календарних днів безробіття у розмірі 100 відсотків встановленого розміру допомоги; протягом наступних 90 календарних днів – 80 відсотків; у подальшому – 70 відсотків. При наявності страхового стажу до 2 років розмір допомоги по безробіттю становить 50 відсотків середньої заробітної плати; від 2 до 6 років – 55 відсотків; від 6 до 10 років – 60 відсотків; понад 10 років – 70 відсотків. Допомога по безробіттю не може перевищувати чотирикратного розміру прожиткового мінімуму, для працездатних осіб [2]. Відповідно до Закону «Про Державний бюджет на 2013 р.» розмір прожиткового мінімуму з 1 січня 2013 р. по 30 листопада 2013 р. складає 1147 грн. (відповідно, максимальний розмір допомоги по безробіттю – 4588 грн.), а з 1 по 31 грудня 2013 р. – 1218 грн. (максимальний розмір допомоги по безробіттю – 4872 грн.) [7].

Звідси, факторами, які впливають на розмір допомоги по безробіттю, є: тривалість страхового стажу отримувача допомоги, розмір його заробітної плати, час перебування у статусі безробітного, максимальний розмір допомоги по безробіттю, визначений у залежності від прожиткового мінімуму, затвердженого законом про бюджет на відповідний рік.

Розмір інших видів виплат по соціальному забезпеченню визначається відповідними законами та підзаконними актами. Зокрема, відповідно до ст. 19 Закону «Про

пенсійне забезпечення» пенсії за віком призначаються в розмірі 55 процентів заробітку, але не нижче мінімального розміру пенсії. За кожний повний рік роботи понад 25 років чоловікам і 20 років жінкам пенсія збільшується на 1 відсоток заробітку, але не менш як на 1 відсоток мінімального розміру пенсії [8]. Особливості нарахування пенсії пільговим категоріям працівників визначається в окремому порядку. Порядок розрахунку розміру заробітної плати, із якого розраховується пенсія, встановлюється Законом «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [9].

Розмір соціальних виплат встановлюється у відсотковому або кількісному відношенні до прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати або розміру оплати праці самого заявника. Іноді розмір виплати встановлюється у відношенні до пенсії (наприклад, допомога на поховання надається у розмірі двох пенсій померлої особи [1]). Всі означені розміри соціальних виплат регламентовані на рівні законів, як цього вимагає Конституція України (ст. 92) [10], і не можуть змінюватись підзаконними правовими актами.

Однією із умов практичної реалізації принципу цільового використання коштів соціальних фондів є встановлення звітності, нагляду та контролю за діяльністю цих фондів, зокрема, за порядком та спрямованістю витрачання їх коштів. Звіти складаються та оприлюднюються розпорядником коштів відповідних соціальних фондів. Такими розпорядниками виступають самі фонди, як юридичні особи. Зокрема, відповідно до ст. 24 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування страховики (відповідні соціальні фонди) складають звіти про результати своєї діяльності, подають їх центральному органу виконавчої влади та оприлюднюють у засобах масової інформації. Інформація про час і місце такого оприлюднення публікується разом зі звітом [3]. Інформація, яка міститься у звітах, подається у розрізі доходів і видатків. Суперечливим, на наш погляд, положенням цієї статті є те, що вона не визначає конкретного періоду, протягом якого оприлюднюється звіт відповідного фонду, та місце такого оприлюднення.

Нагляд за цільовим використанням коштів у більшості фондів соціального страхування здійснює наглядова рада цього фонду. Зокрема, Наглядова рада Фонду державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням, здійснює контроль за виконанням статутних завдань та цільовим використанням коштів Фондом [1]. Подібні функції мають наглядові ради інших соціальних фондів.

Для забезпечення об'єктивності Наглядової ради законодавством визначається, що Наглядова рада діє на громадських засадах. Члени Наглядової ради не можуть бути одночасно членами правління Фонду та його відділень, а також працівниками виконавчої дирекції Фонду або його відділень [1].

Поряд із наглядом за діяльністю соціальних фондів, для забезпечення цільового використання коштів цих фондів, необхідним є також нагляд за отримувачами коштів соціальних фондів (навчальних закладів, дитячих оздоровчих закладів, іншими підприємствами та установами). Зокрема, такий нагляд здійснюється шляхом документального контролю відповідності умовам фінансування установчих документів, первинних і зведених облікових документів, звітності за коштами Фонду, господарських договорів, інших документів об'єкта контролю у частині надходження, використання страхових коштів [11].

Важливою умовою практичної реалізації принципу цільового використання коштів соціальних фондів є встановлення юридичної відповідальності за порушення цього принципу, як самими фондами, так і отримувачами коштів цих фондів.

За порушення принципу цільового використання коштів встановлюється адміністративна та кримінальна відповідальність. Згідно зі ст.ст. 244-2, 244-9, 244-10, 244-11 Кодексу України про адміністративні правопорушення, органи Пенсійного фонду, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати праце-

здатності є органами, які мають уповноважені розглядати справ про адміністративні правопорушення [12]. Предметом правопорушень у сфері цільового використання коштів соціальних фондів є нецільове використання коштів відповідних соціальних фондів та інші порушення їх діяльності, а також невиконання законних розпоряджень органів державного нагляду та контролю за діяльністю цих фондів.

У свою чергу, категорія «нецільове витрачання коштів» визначається в Бюджетному Кодексі України у відношенні до використання бюджетних коштів, зокрема, зазначається, що нецільовим використанням бюджетних коштів є їх витрачання на цілі, що не відповідають: 1) бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет); 2) напрямам використання бюджетних коштів, визначених у паспорті бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі) або в порядку використання бюджетних коштів; 3) бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів) [4]. За аналогією, нецільовим використанням коштів соціальних фондів можна вважати витрачання цих коштів на заходи, не передбачені законодавством про соціальне забезпечення, або з порушенням визначеного порядку їх нарахування та виплати, а також їх призначення та виплати особам, які не мають на це право.

Порядок адміністративного провадження по цих категоріях справ визначається Порядком розгляду та оформлення органами Фонду соціального страхування з тимчасової Фонд втрати працездатності матеріалів про адміністративні правопорушення [13] тощо. Як справедливо зазначає - К.О. Чумак, єдиною відмінністю цих категорій справ про адміністративні правопорушення є те, що суб'єкт (пенсійний фонд або інші соціальні фонди) уповноважений видавати виконавчий документ, що значно прискорює адміністративне провадження. Поряд з цим, автор підкреслює, що такий механізм створює умови для можливих порушень у сфері адміністративного прова-

дження [14 с. 757-758]. Тому, вважаємо, що існує необхідність вдосконалити процедуру адміністративного розгляду справ різними соціальними фондами з тим, щоб зменшити кількість порушень з їх сторони.

На відміну від адміністративної відповідальності, кримінальна відповідальність за нецільове використання коштів визначена єдиною статтею Кримінального кодексу – нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням (ст. 210) [15]. При цьому, кримінальна відповідальність службових осіб соціальних фондів за умисне нецільове використання коштів цих фондів не передбачена, що, на нашу думку, є значним упущенням законодавця.

Таким чином, для практичної реалізації принципу цільового використання коштів у сфері соціального забезпечення населення України держава, по-перше, визначає вичерпний перелік форм, видів та підвидів соціальних заходів, на фінансування яких можуть бути спрямовані кошти відповідного соціального фонду; по-друге, регламентує процедуру призначення та виплати кожного виду соціального забезпечення, що включає встановлення документів, які дають право на отримання того чи іншого виду соціального забезпечення, порядок вирішення питання про призначення або відмову в призначенні соціальної виплати, порядок нарахування, перерахування та припинення виплати; по-третє, встановлює чіткі розміри у відсотковому чи кількісному відношенні до прожиткового мінімуму для відповідної категорії громадян на поточний рік, або до мінімальної заробітної плати або заробітної плати заявника; по-четверте, визначає порядок формування та подання звітів кожним соціальним фондом щодо витрачання його коштів; по-п'яте, регламентує нагляд та контроль за цільовим використанням коштів відповідного фонду; по-шосте, встановлює адміністративну чи кримінальну відповідальність за нецільове використання коштів соціальних фондів.

Для покращення стану практичної реалізації принципу цільового використання коштів соціального забезпечення населення

України необхідно: (1) законодавчо визначити категорію «цільове використання коштів на заходи із соціального забезпечення»; (2) уніфікувати та систематизувати на рівні законів процедуру призначення та виплати різних видів та форм соціального забезпечення, види документів, які необхідні для цього; (3) підвищити прозорість діяльності фондів соціального страхування; - (4) запровадити кримінальну відповідальність посадових та службових осіб соціальних фондів за нецільове використання коштів у великих та особливо великих розмірах.

Таким чином, для практичної реалізації принципу цільового використання коштів у соціальному забезпеченні в Україні створюються необхідні умови у вигляді законодавчого забезпечення, механізму державного нагляду та контролю за діяльністю соціальних фондів та системи юридичної відповідальності за порушення даного принципу. Однак, на сьогодні проблема виконання цього принципу залишається актуальною і потребує нагального вирішення. Поряд із запропонованими заходами цьому сприятиме також якісне кадрове забезпечення працівників соціальних фондів, особливо їх керівників, які матимуть не тільки достатній рівень компетентності та професійності, а також володітимуть високими морально-етичними якостями та переконаннями.

Література

1. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням: Закон від 18.01.2001 № 2240-III // Відомості Верховної Ради України.- 2001. – № 14. – Ст.71.

2. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон від 02.03.2000 № 1533-III // Відомості Верховної Ради України.- 2000. – № 22. – Ст.171.

3. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон від 14.01.1998 № 16/98-ВР // Відомості Верховної Ради України.- 1998. – № 23. – Ст.121.

4. Бюджетний кодекс України: Кодекс

АНОТАЦІЯ

У статті визначено поняття принципу цільового використання коштів у соціальному забезпеченні населення; проаналізовано практичне значення цього принципу.

SUMMARY

The article defined the concept of the principle of proper use of funds in the social security of the population, analyzed the practical importance of this principle.

від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України.- 2010.- № 50-51. – Ст.572.

5. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] : 170 000 слів / автор, кер. проєкту, гол. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: Перун.- 2002. – 1428 с.

6. Про затвердження Порядку отримання застрахованими особами і членами їх сімей санаторно-курортного лікування, що сплачується за рахунок коштів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності: Постанова Правління фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності від 25.02.2009 № 12 // Офіційний вісник України.- 2009. – № 30. – Ст. 53.

7. Про державний бюджет на 2013 р.: Закон України від 06.12.2012 № 5515-VI // Відомості Верховної Ради України.- 2013.- № 5-6. – Ст.60.

8. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05.11.1991 № 1788-XII // Відомості Верховної Ради України.- 1992. – № 3. – Ст. 10.

9. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України, 2003. – NN 49-51. – Ст.376.

10. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради

України. – 1996. – № 30. – Ст.141.

11. Про затвердження Порядку проведення перевірок отримувачів коштів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності цільового призначення, оформлення, реалізації та оскарження їх результатів: Постанова Правління Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності від 22.12.2010 № 30 // Офіційний вісник України.- 2011. – № 25. – Ст. 62.

12. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс від 07.12.1984 - № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР.- 1984. – № 51. – Ст. 1122.

13. Про затвердження Порядку розгляду та оформлення органами Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності матеріалів про адміністративні правопорушення: Постанова Правління Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності від 03.04.2012 № 9 // Офіційний вісник України.- 2012. – № 47. – Ст. 83.

14. Чумак К.О. Порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері пенсійного законодавства / К.О. Чумак // Форум права.- 2012. – № 2. – С. 754-758.

15. Кримінальний кодекс України: Кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України.- 2001. – № 25-26. – Ст.131.