

ДЕРЖАВНА ПРОГРАМА СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ ЯК ФОРМА БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

БУХТІЯРОВ Олександр Сергійович - здобувач Київського міжнародного університету

УДК 347.73 : 364.05

Автор рассматривает бюджетное финансирование социального обеспечения и определяет формы такого финансирования. Указывается на правовой вакуум относительно понятия такой формы бюджетного финансирования социального обеспечения как государственная программа социальной помощи. На основании научного анализа сформулировано собственное определение государственной программы социальной помощи как формы бюджетного финансирования социального обеспечения.

Ключові слова: бюджетне фінансування, форми, бюджетні програми, державна програма соціальної допомоги.

На сучасному етапі в Україні загострюється питання бюджетних видатків, у зв'язку з чим набуває особливої актуальності проблема бюджетного фінансування соціального забезпечення.

Бюджетне фінансування є видом фінансового забезпечення, яке, за визначеннями науковців, чітко вказує на джерело забезпечення – кошти державного та місцевого бюджету, і виступає одним з методів бюджетного механізму, за допомогою якого держава забезпечує організацію бюджетних відносин на всіх стадіях бюджетного процесу [1, с. 238–239; 2, с. 237]. На наш погляд, найбільш вдале визначення бюджетного фінансування надається Н.І. Хімичевою, яка пише: «Бюджетне фінансування (англ. budget financing) – надання бюджетних коштів на безповоротній/поворотній підставі всім

бюджетоотримувачам відповідно до встановленого законодавством для повного або часткового покриття їх витрат на проведення заходів, передбачених у затвердженому бюджеті» [3, с. 140]. І.П. Сидор розглядає бюджетне фінансування в двох аспектах – економічному та матеріальному: за економічним змістом бюджетне забезпечення представляє собою сукупність пов'язаних з виконанням функцій держави відносин між державою та іншими особами щодо забезпечення фінансовими ресурсами за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів, а за матеріальним – процес формування і використання коштів централізованого фонду держави шляхом визначення форм, методів та інструментів [4, с. 16]. Тобто бюджетне фінансування соціального забезпечення здійснюється шляхом реалізації форм бюджетного фінансування.

Визначенню форм бюджетного фінансування соціального забезпечення в науковій літературі не присвячено необхідної уваги, лише в поодиноких працях економістів зустрічаються згадки щодо таких форм: І.П. Сидор до них відносить програми соціального захисту населення [4, с. 16]; З.М. Лободіна – дотації населенню [5, с. 8] тощо.

Однією з причин, що обумовлює становище, яке склалося у зазначеній сфері, є те, що на сьогодні у фінансовому праві України взагалі відсутнє єдине визначення видів та форм бюджетного фінансування, оскільки немає їх законодавчого закріплен-

ня, а в науковій площині склалися різні підходи до цього питання. Так, як форми бюджетного фінансування виділяють: бюджетні інвестиції, бюджетні кредити, кошторисне фінансування та державні трансферти (А.О. Монаєнко [6, с. 72]; В.Г. Дем'янишин [145, с. 38–39]); пряме кошторисне фінансування; асигнування за окремими категоріальними програмами; дотації та субвенції; фінансування специфічних програм; виділення матеріальних ресурсів; надання пільг (І.С. Каленюк [8, с. 142–143]); фінансування державних госпрозрахункових підприємств і організацій та фінансування державних бюджетних установ (С.Д. Ципкін [9, с. 67]); кошторисне фінансування окремих бюджетних програм, закладів, установ і організацій бюджетної сфери; трансферти населенню; бюджетні кредити юридичним особам; субвенцій і субсидій фізичним і юридичним особам; бюджетні інвестиції у статутні капітали діючих або новостворюваних юридичних осіб; бюджетні позики державним позабюджетним фондам; міжбюджетні трансферти (дотацій, субвенцій) (Р.С. Сорока, І.Г. Благун [10, с. 212]); базове фінансування (пряме бюджетне фінансування: а) цільове: прямі бюджетні асигнування, конкурсне: а) премії; б) гранти; фінансування участі у міжнародному співтоваристві) та програмно-цільове фінансування (фінансування державно-цільових програм; фінансування через спеціально створені фонди та небанківські фінансово-кредитні установи) (І.С. Козієнко [11, с. 97]); кошторисне фінансування, бюджетне інвестування, бюджетне кредитування, бюджетне дотування та субсидування, фінансування за програмно-цільовим методом (І.П. Сидор [4, с. 16]); асигнування різного роду, трансферти населенню та нижчим бюджетам, бюджетні кредити юридичним особам, інвестиції, ссуди, дотації, субвенції, субсидії, кошти на погашення боргових зобов'язань, кредити іноземним державам (М.В. Романовський, О.В. Врублевська [12, с. 34], О.М. Горбунова [13, с. 49]). Розглядаючи форми бюджетного фінансування, науковці зосереджували свою увагу на всіх формах такого фінансування, в той час як нам необхідно визначити виключно форми бюджетного

фінансування соціального забезпечення. Для цього необхідно дослідити, яким чином законодавець передбачає використання витрат на соціальне забезпечення.

Відповідно ст. 87, 89, 90, 91 Бюджетного кодексу України, витрати на соціальне забезпечення надходять на фінансування державних програм соціальної допомоги, державних програм соціального забезпечення, державних програм соціального захисту, державних програм підтримки, інших державних соціальних програм, державну підтримку, додаткові виплати населенню, пільги окремим категоріям громадян, компенсації, компенсаційні виплати певним особам, виплата державної соціальної допомоги, надання фінансової підтримки та кредитування, фінансування функціонування окремих соціальних закладів [14]. Виходячи з цього, зазначимо, що однією з найважливіших форм бюджетного фінансування є фінансування бюджетних програм.

Згідно з п. 4 ст. 2 Бюджетного кодексу України, бюджетною програмою є сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій [14].

Серед бюджетних програм, що фінансуються з державного бюджету і спрямовуються на соціальне забезпечення особливу увагу привертають державні програми соціальної допомоги. Поняття «державна програма соціальної допомоги» Бюджетний кодекс України не містить, що дозволяє законодавцю включати у витрати за напрямом соціального забезпечення будь-які витрати – від виплат грошових допомог біженцям, Чорнобильцям, ветеранам тощо до компенсації витрат, пов'язаних з поверненням в Україну кримськотатарського народу та осіб інших національностей, які були незаконно депортовані з України, або компенсації фізичним особам, які користувалися пільгами щодо сплати податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, втрати частини їх доходів у зв'язку з відміною такого податку та

відповідним збільшенням ставок акцизного податку з пального згідно з Податковим кодексом України. Отже, необхідно дослідити, що представляє собою державна програма соціальної допомоги як вид бюджетних програм, що є формою бюджетного фінансування соціального забезпечення.

Виходячи з контексту п. 4 ст. 2 Бюджетного кодексу України, констатуємо, що державна програма соціальної допомоги є видом бюджетних програм, специфіку якої визначає, в першу чергу, мета її прийняття, завдання та очікувані результати, тобто – необхідність надання державної соціальної допомоги (надалі – ДСД). У законодавстві єдиного поняття та мети ДСД не закріплюється, у різних нормативних актах вони визначаються залежно від того, хто такої допомоги потребує. Так, у Законі України від 1.06.2000 № 1768-III «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» така допомога визначається як щомісячна допомога, яка надається малозабезпеченим сім'ям у грошовій формі в розмірі, що залежить від величини середньомісячного сукупного доходу сім'ї [15]; у Законі України від 21.03.1991 № 875-XII «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» - як матеріальне забезпечення інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам за рахунок коштів Державного бюджету України на рівні прожиткового мінімуму [16]; у Законі України від 18.05.2004 «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» - як щомісячна грошова виплата, що надається особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам [17] тощо. Отже, основним аспектом, який визначає мету державної програми соціальної допомоги відповідно до законодавства є отримувачі, що потребують такої допомоги. У науці соціального забезпечення таких отримувачів визначають як осіб, що потрапили в обставини, які визначені державою як соціально значущі [18, с. 718; 19, с. 15].

У науковій площині мета надання ДСД традиційно розглядалася в двох аспектах: у широкому (як турбота держави, суспільства про громадян, що потребують такої турботи в грошовій або натуральній формі) та у вузь-

кому (як виключна грошова виплата (одноразова чи періодична) окремим категоріям громадян, які потрапили в обставини, що визначені державою як соціально значущі, в порядку та розмірах, передбачених законодавством) [20, с. 77]. Сучасні підходи до цього питання дещо змістилися. За визначенням В.А. Єршова, І.А. Толмачева, ДСД надається для досягнення соціальної мети (зниження рівня соціальної нерівності, підвищення доходів населення, підтримання рівня життя малозабезпечених сімей, а також неможливих самотньо проживаючих громадян, середній дохід яких нижче величини прожиткового мінімуму, встановленого законодавством) та фінансової мети (адресне використання бюджетних коштів, посилення адресності соціальної підтримки нужденних осіб, створення необхідних умов для забезпечення загальної доступності та суспільно прийнятної підтримки нужденних громадян) [21, с. 65]. М.Д. Бойко вказує, що ДСД є гарантовані, врегульовані норми права разові або періодичні (щомісячні) виплати соціально-аліментарного характеру, що виплачуються з бюджетів з метою матеріальної підтримки осіб, які в силу певних соціальних випадків, передбачених законом, потребують такої допомоги незалежно від наявності в них будь-яких інших джерел доходу [22, с. 245]. І.Ю. Хомич на підставі аналізу законодавства України, яким закріплюється порядок виплат ДСД, ставить під сумнів визначену М.Д. Бойко таку ознаку, як надання ДСД без урахування інших джерел доходу, і вказує, що у переважній більшості право на її отримання виникає саме у громадян, які мають середньомісячний дохід, нижчий за прожитковий мінімум [18, с. 719]. Науковець визначає низку ознак ДСД та формулює її визначення як послідовної діяльності державних органів та головних розпорядників бюджетних коштів, пов'язаних з призначенням, перерахуванням та виплатою з бюджетів грошових коштів у визначеному законодавстві розмірі з метою реалізації права громадян, не застрахованих у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування або застрахованих менше 6 місяців, які опинилися під дією факторів, визнаних державою

соціально значущими, та внаслідок яких знизилась їх здатність до самозабезпечення, на достатній життєвий рівень, який не може бути нижчим за прожитковий мінімум [18, с. 722]. Не можна повністю підтримати його позицію, оскільки ДСД надається не лише особам, не застрахованим у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування або застрахованих менше 6 місяців, які опинилися під дією факторів, визнаних державою соціально значущими, але й іншим особам, наприклад тим, яким право на отримання такої допомоги надано внаслідок історичних подій (ветерани війни, жертви нацистських переслідувань, особи, які були незаконно депортовані тощо) або інших обставин (біженці, внутрішньо переміщені особи тощо). Отже, запропоновану М.Д. Бойко ознаку ДСД не можна вважати правильною.

Виходячи з аналізу доктринальних підходів до формулювання мети ДСД, зазначимо, що до цілей надання такої допомоги відносяться: зниження рівня соціальної нерівності, підвищення доходів населення, підтримання осіб, які потрапили в обставини, що визначені державою як соціально значущі, створення необхідних умов для забезпечення загальної доступності та суспільно прийнятної підтримки нужденних осіб.

Таким чином, державні програми соціальної допомоги є видом бюджетних програм, що передбачають сукупність заходів, спрямованих на зниження рівня соціальної нерівності, підвищення доходів населення, підтримання осіб, які потрапили в обставини, що визначені державою як соціально значущі, створення необхідних умов для забезпечення загальної доступності та суспільно прийнятної підтримки нужденних осіб, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Література

1. Дем'янишин В.Г. Теоретична концептуалізація та практична реалізація бюджетної доктрини держави : монографія [Текст] / В.Г. Дем'янишин. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 496 с.

2. Федосов В. Фінансова реструктуриза-

ція в Україні: проблеми і напрями: монографія / В. Федосов, В. Опарін, С. Львовчкін ; за наук. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2002. – 387 с.

3. Финансовое право / Под ред. Химичевой Н.И. – М. Юрист, 2001. – 360 с.

4. Сидор І.П. Бюджетне забезпечення соціального захисту населення: теоретичні аспекти і вітчизняна практика / І.П. Сидор // Ефективна економіка. – 2015. – №9. – С. 15–25.

5. Лободіна З.М. Бюджетне фінансування соціального захисту в Україні / З.М. Лободіна // Вісник ТНЕУ. – 2014. – № 3. – С. 7–19.

6. Монаєнко А.О. Організація, форми і методи фінансування видатків бюджету [Текст] / А.О. Монаєнко // Наше право. – 2009. – № 1. – Ч. 2. – С. 68–72.

7. Дем'янишин В. Г. Бюджетне фінансування та його особливості в сучасних умовах [Текст] / В. Г. Дем'янишин // Світ фінансів. – 2007. – Вип. 2 (11). – С. 34–48.

8. Каленюк І.С. Економіка освіти [Текст] : навч. посіб. / І.С. Каленюк. – К. : Знання, 2005. – 315 с.

9. Советское финансовое право : учебник / В.В. Бесчеревных, М.Л.Коган, Н.А. Куфакова, Э.Г.Полонский, и др.; Отв. ред.: В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкин. – М. : Юрид. лит-ра, 1982. – 422 с.

10. Бюджетна система: навчальний посібник / укладачі: Р.С. Сорока, І.Г. Благуна. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2011. – 236 с.

11. Козієнко І.С. Правове регулювання фінансового стимулювання інноваційної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ігор Станіславович Козієнко. – К., 2015. – 238 с.

12. Горбунова О.Н. Финансовое право : учебник / О.Н. Горбунова, Н.М. Артемов, А.В. Жданов и др. ; под ред. О.Н. Горбуновой. – М. : Юрист, 2008. – 367 с.

13. Советское финансовое право : учебник / В.В. Бесчеревных, М.Л.Коган, Н.А. Куфакова, Э.Г.Полонский, и др.; Отв. ред.: В.В.Бесчеревных, С.Д. Цыпкин - М. : Юрид. лит-ра, 1982. – 422 с.

14. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.

АНОТАЦІЯ

Автор розглядає бюджетне фінансування соціального забезпечення та визначає форми такого фінансування. Відзначається правовий вакуум щодо визначення такої форми бюджетного фінансування соціального забезпечення як державна програма соціальної допомоги. На підставі наукового аналізу сформульоване власне визначення державної програми соціальної допомоги як форми бюджетного фінансування соціального забезпечення.

SUMMARY

An author examines the budgetary financing of public welfare and determines the forms of such financing. A legal vacuum is marked in relation to determination of such form of the budgetary financing of public welfare as a government program of social help. On the basis of scientific analysis own determination of the government program of social help as forms of the budgetary financing of public welfare is set forth.

15. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: Закон України від 1.07.2000 № 1768-III [Електронний ресурс] : Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T001768.html

16. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21.03.1991 № 875-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 21. – Ст. 252.

17. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам : Закон України від 18.05.2004 № 1727-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 33–34. – Ст. 404.

18. Хомич І.Ю. Особливості соціальної допомоги як форми соціального забезпечення

населення України / І.Ю. Хомич // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 717–724.

19. Панченко В.Ю. О понятии социальной помощи в современном обществе / В.Ю. Панченко // СОЦИС. – 2012. – № 5. – С. 13–18.

20. Колодій А.М. Права людини і громадянина в Україні / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. – К. : Інтер, 2004. – 336 с.

21. Ершов В.А. Право социального обеспечения / В.А. Ершов, И.А. Толмачева. – М.: ГроссМедиа, 2009. – 312 с.

22. Бойко М.Д. Право соціального забезпечення України : навч. посіб. / М.Д. Бойко. – К. : Олан, 2004. – 312 с.