

# **ЗМІСТ**

<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	<b>4</b>
------------------------	----------

## **Розділ I ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ЩОДО ПУБЛІЧНИХ ПОЗАБЮДЖЕТНИХ ФОНДІВ**

1.1 Правова природа публічних фондів. ....	7
1.2 Позабюджетні фонди як інститут фінансової системи. ....	34
1.3 Класифікація публічних фондів. ....	69

## **Розділ II ВИДИ ПОЗАБЮДЖЕТНИХ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЮВИХ ФОНДІВ В УКРАЇНІ**

2.1 Правовий режим Пенсійного фонду України. ....	93
2.2 Фонд соціального страхування України в системі фінансування загальнообов'язкового державного соціального страхування. ....	120
2.3 Правові засади діяльності Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. ....	148
2.4 Організаційно-правові основи діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. ....	166

<b>ВИСНОВКИ</b> .....	<b>190</b>
-----------------------	------------

<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	<b>195</b>
---	------------

# ПЕРЕДМОВА

В Україні вже більше 28 років відбуваються постійні соціально-економічні та політичні зміни. Водночас у ст. 1 Конституції України визначено соціальний і правовий характер нашої держави. Тож ефективне вирішення поставлених перед українською державою як соціальною та правовою країною завдань, досягнення європейського рівня соціального й економічного розвитку вимагають удосконалення наявної фінансової системи, ефективність функціонування якої сприяє забезпеченню достатнього рівня життя людини, належну реалізацію її соціальних прав та інтересів тощо.

Беззаперечно важливим чинником утілення конституційної моделі соціальної й економічно розвиненої держави є фінансове забезпечення цього процесу. Однак у сучасних умовах дедалі складнішим для української держави стає виконання взятих нею соціально-економічних зобов'язань. Наявні проблеми правового регулювання фінансових відносин зумовлені відсутністю оптимальної моделі функціонування публічних фондів, коштами яких забезпечується реалізація публічних інтересів. Соціально-економічна та політична криза, що триває в Україні, виявила неспроможність позабюджетних державних цільових фондів належним чином забезпечувати реалізацію державних зобов'язань у сфері пенсійного й соціального забезпечення, гарантування виплат за банківськими депозитними рахунками, підтримку підприємництва, охорону довкілля та інших не менш важливих сфер розвитку суспільства. Вирішення наведених та інших проблем прямо пов'язане з осмисленням закономірностей і тенденцій динаміки фінансових правовідносин щодо позабюджетних державних цільових фондів, що своїм результатом матиме забезпечення ефективності фінансово-правового регулювання діяльності таких публічних фондів.

Теоретичним підґрунтям монографічної роботи стали праці таких науковців – представників вітчизняної та зарубіжної фінансово-правової доктрини, як Є. О. Алісов, Д. О. Білінський, І. В. Біт-Шабо, Д. В. Вінницький, Л. К. Воронова, Д. О. Гетьманцев, О. О. Дмитрик, О. Б. Зайчук, Л. М. Касьяненко, Д. А. Кобильнік,

А. Т. Ковальчук, А. Т. Комзюк, І. Є. Криницький, М. П. Кучерявенко, О. А. Лукашев, О. В. Макух, Н. Ю. Мелян, А. О. Монаєнко, О. А. Музика-Стефанчук, А. С. Нестеренко, А. А. Нечай, С. О. Ніщимна, О. А. Ногіна, О. П. Орлюк, М. О. Перепелиця, З. І. Перощук, Н. Ю. Пришва, Ю. А. Ровинський, Г. В. Россіхіна, Л. А. Савченко, А. О. Селіванов, О. О. Семчик, Є. М. Смичок, О. В. Солдатенко, К. О. Токарева, Н. І. Хімичева, О. І. Худяков, В. Д. Чернадчук, Н. Я. Якимчук та інші. Окремі висновки щодо з'ясування проблем фінансово-правового регулювання діяльності позабюджетних державних цільових фондів зроблені з використанням положень теорії права та галузевих правових наук, репрезентованих у роботах таких учених, як С. С. Алексєєв, Ю. Г. Барабаш, І. О. Гуменюк, А. М. Колодій, Т. О. Коломоєць, О. Ф. Скакун, Ю. О. Тихомиров, Р. Й. Халфіна, Н. М. Хуторян, І. М. Федорович, В. В. Юровська та інші. Отже, теоретичне підґрунтя монографії становлять розробки вітчизняних і зарубіжних науковців, які висвітлюють різні аспекти функціонування публічних грошових фондів.

Поряд із працями з фінансового права в монографії використано роботи дослідників у галузі філософії, логіки, економіки, загальної теорії держави та права, конституційного, адміністративного права та інших галузевих правових наук. На підставі аналізу й узагальнення наукових праць, вітчизняного та зарубіжного законодавства, а також судової практики вироблено, обґрунтовано та викладено висновки й пропозиції, що досягнуті у монографії.

Монографію виконано відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. Робота відповідає Основним науковим напрямам та найважливішим проблемам фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук на 2014–2018 рр., затвердженим постановою Президії Національної академії наук України від 20 грудня 2013 р. № 179 (п. 3.4.2.5).

*Метою* монографії полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу наявних наукових і нормативних джерел охарактеризувати особливості правового регулювання діяльності

позабюджетних державних цільових фондів в Україні, а також сформулювати пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України в цій сфері та практики його застосування.

Разом з тим, автор усвідомлює, що монографія не позбавлена певних дискусійних положень, правове регулювання діяльності позабюджетних державних цільових фондів в Україні не має сталого місця в системі права України. Проте автор сподівається, що отримані наукові здобутки сприятимуть удосконаленню чинного законодавства України у сфері діяльності позабюджетних державних цільових фондів, що в свою чергу призведе до якісної трансформації системи публічного управління в Україні.

# Розділ I

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ЩОДО ПУБЛІЧНИХ ПОЗАБЮДЖЕТНИХ ФОНДІВ

### 1.1 Правова природа публічних фондів

Зважаючи на положення ст. 1 Конституції України, де зазначено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава, однією із найважливіших завдань нашої країни є подальше становлення її як соціальної та економічно розвинутої держави. Стаття 1 Конституції України має основоположне значення для визначення розвитку української державності. Науковці зазначають, що соціальною вважається така держава, яка визнає людину найвищою соціальною цінністю, своє призначення вбачає в забезпеченні громадянського миру і злагоди в суспільстві, надає на субсидіарних засадах соціальну допомогу індивідам та іншим громадянам, які перебувають у важкій життєвій ситуації, з метою забезпечення кожному гідного рівня життя. Пряме визнання держави соціальною дозволяє стверджувати, що конституційному устрою Української держави притаманний принцип соціальної держави, через що він набуває вищої імперативної сили і стає загальнозначущим, у тому числі і щодо соціальної спрямованості законодавства<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Барабаш Ю. Г. Принцип соціальної держави: окремі питання конституційно-правової доктрини та практики на сучасному етапі. *Правова доктрина України: у 5 т. Т. 2: Публічно-правова доктрина України / за заг. ред. Ю. П. Битяка.* Харків : Право, 2013. С. 67–90; Барулин С. В., Барулина Е. В. К вопросу о сущности финансов: новый взгляд на дискуссионную проблему. *Финансы.* 2007. № 7. С. 55–58; Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і доп. Харків : Право, 2011. 1128 с.

Показово, що аналогічні положення містяться у Загальній декларації прав людини. Так, у ст. 22 закріплено: кожна людина, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності і для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави. А у ст. 25 вказано, що кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини<sup>2</sup>.

Застосування поняття соціальної держави спільно з правовою підкреслює єдність формальних і матеріальних елементів, що стосуються організації та діяльності держави. Це є підставою для визнання особливого характеру відносин між правовою і соціальною державністю: остання має розглядатися як якісна характеристика, як матеріальний зміст правової держави. Закріплюючи соціальну державу в такій якості, законодавець тим самим окреслив ті межі, у яких вона повинна діяти, аби не суперечити вимогам демократичної, правової державності, за допомогою яких забезпечуються політична єдність і відповідне розуміння завдань, поставлених суспільством перед державою<sup>3</sup>. Ми погоджуємося із твердженням, що відбиті у Конституції «соціальні цінності становлять собою цінності вищого рівня, пов'язані із усвідомленням суспільством – через призму загальнодемократичного досвіду і національно-історичної практики – ідей людської гідності,

---

<sup>2</sup> Загальна декларація прав людини: прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10.12.1948 р. [Електронний ресурс]. *Законодавство України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015)

<sup>3</sup> Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і доп. Харків : Право, 2011. С. 7, 11.

добра і справедливості, фундаментальних цілей і норм розвитку, бажаних і найбільш доцільних форм суспільного і державного устрою»<sup>4</sup>.

Укріплення соціальної держави передбачає створення певних передумов, зокрема, відповідного суспільного стану, у межах якого забезпечуються соціально-економічні права людини і громадянина. Деякі науковці називають такий стан «соціальна безпека», яка дозволяє гарантувати сукупність умов, серед яких, з одного боку, наявність ознак правової держави – верховенства права, пріоритету прав людини і громадянина, законності, а з другого – відповідні економічні чинники, які дають змогу забезпечувати соціальні права громадян<sup>5</sup>.

Соціальна держава – це «поняття, що характеризує сучасну державу, яка у відносинах з громадянським суспільством вирішує соціально-економічні, культурні і екологічні завдання. Принцип соціальної державності за своїм змістом передбачає перерозподіл національного доходу на користь суспільства в цілому, зокрема, на користь соціально слабких. В юридичній сфері це виражається у формальному визнанні державою і гарантуванні її реальною політикою так званих соціальних, економічних і культурних прав людини і громадянина або прав людини другого покоління (сюди включаються права на мінімум заробітної плати, на охорону праці та захист від безробіття, на відпочинок, підтримку сім'ї, соціальне забезпечення за віком та інвалідності, на безоплатне або соціальне житло, на безкоштовне або за доступну плату освіту і охорону здоров'я тощо). Така держава вирішує також загальносоціальні завдання, в тому числі організовує соціальні програми, спрямовані

---

<sup>4</sup> Бондарь Н. С. Научно-теоретические истоки конституционного мировоззрения: в контексте творческого наследия профессора И. Е. Фарбера. *Конституционное развитие России* : межвузовский сб. науч. статей / ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Вып. 9. Саратов : Изд-во СГАП, 2008. С. 49.

<sup>5</sup> Головащенко О. С. Поняття та ознаки соціальної держави. [Електронний ресурс]. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11501/1/Golovaschenko.pdf>

на підвищення кваліфікації робочої сили, зростання освітнього рівня, збереження фізичного та духовного здоров'я нації і т. д.<sup>6</sup>

Відтак стає очевидним, що Україна як соціальна держава має створювати умови для: зниження соціальної напруги у суспільстві; забезпечення громадян у разі настання несприятливих умов (причому, громадян, які отримали шкоду здоров'ю); шляхом перерозподілу коштів через бюджети і позабюджетні фонди забезпечення прожитковим мінімумом соціально незахищених верств населення; захисту від безробіття; підтримки сім'ї; соціального забезпечення за віком та інвалідності; безоплатного або соціального житла; безкоштовної або за доступну плату освіти; збереження фізичного та духовного здоров'я нації; сприяння розвитку підприємництва, а також піднесенню певних сфер виробництва. Тож подальша розбудова української державності та утвердження України як соціальної держави безпосередньо пов'язана із реформуванням системи публічних фінансів країни загалом, і системи позабюджетних цільових фондів зокрема, а також удосконаленням правового регулювання діяльності органів і установ, що здійснюють у межах своєї компетенції публічну фінансову діяльність.

Водночас очевидно, що створення таких умов, і, в загалі, забезпечення реалізації внутрішніх і зовнішніх функцій держави неможливо без використання фінансових ресурсів. Саме за рахунок акумуляції коштів у власності держави, формування спеціальних фондів можливе існування самої держави<sup>7</sup>, тим більше – соціальної держави. Фінансові ресурси є однією із головних умов, необхідних для виконання покладених на державу функцій, а наявність їх у необхідному обсязі багато в чому детермінує рівень ефективності реалізації останніх<sup>8</sup>, пише Д. О. Білінський.

---

<sup>6</sup> Бит-Шабо И. В. Финансово-правовое регулирование функционирования государственных внебюджетных фондов : монография. Москва : Юрлитинформ, 2013; Глотов С. А. Социальная политика и социальная безопасность Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы реализации. Москва, 2007. 430 с.

<sup>7</sup> Фінансове право : підручник / М. П. Кучерявенко, Д. О. Білінський, О. О. Дмитрик та ін.; за ред. М. П. Кучерявенка. Харків : Право, 2013. 400 с.

<sup>8</sup> Білінський Д. О. Правова природа публічної фінансової системи України (методологічний аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. С. 48.

З цього приводу влучно зазначає С. П. Погребняк: соціальна держава характеризується специфічною спрямованістю на забезпечення соціальних прав, тобто прав індивіда на соціальні, економічні та культурні послуги або блага, які фіксують фундаментальну вимогу справедливого розподілу таких основних соціальних благ. Водночас слід розуміти, що зміст соціальних прав, які відповідають основним потребам, має неминуче лишатися до певної міри невизначеним, оскільки обсяг, в якому держава може гарантувати задоволення певних потреб, залежить від потужності економіки і тому не може бути закріплений. Вочевидь, міра можливого задоволення залежить не лише від того, наскільки великими, нагальними і фундаментальними є потреби певної людини, а також від обсягу наявних ресурсів і від кількості людей, що також обґрунтовано можуть претендувати на ці ресурси<sup>9</sup>. Підкреслюючи справедливість тверджень вченого, зробим певне зауваження. На наш погляд, обсяг соціальних прав все ж таки має бути достатньо визначеними. При цьому такого визначення без фактичної реалізації прав недостатньо для того, аби держава називалася соціальною. Це значить, що без відповідних фінансових ресурсів, за рахунок яких будуть здійснюватися певні зобов'язання, держава не зможе набути статусу соціального. І, що особливо важливо, обсяг визначених законодавством прав не може бути залежним від наявності чи відсутності грошових коштів у публічних фондах.

Фінансове забезпечення функцій соціальної держави може реалізовуватися кошами різних фондів, приміром, державного бюджету, місцевих бюджетів. Окрім того до цього процесу можуть залучатися й кошти інших грошових фондів, правова природа яких є відмінною від бюджетів. Йдеться, перед усім, про позабюджетні фонди. Таким чином, без відповідних грошових коштів, акумульованих у численних фондах, будь-яка сучасна держава існувати не зможе. Водночас просто наявність грошей у таких фондах не є самоціллю існування держави. Тож справедливою є теза, що «ефективність публічних фінансів становить собою одну

---

<sup>9</sup> Погребняк С. Соціальна держава: обґрунтування концепції. *Вісник АПрНУ*. 2011. № 3. С. 19–24.

із основних умов реалізації конституційних прав і свобод громадян, забезпечення їх безпеки, підвищення добробуту та рівня їх життя. Публічні фінанси не можуть вважатися ефективними, якщо не забезпечені інтереси громадян; якщо їх доходи не дозволяють задовольнити мінімальний рівень їх потреб; якщо держава не зможе гарантувати дотримання їх прав і свобод»<sup>10</sup>.

У цьому контексті можна навести й слова О. А. Лукашева, що фінансове гарантування виконання функцій держави, взагалі можливість існування такого явища здійснюється за рахунок державних фінансів, державних грошових фондів. Їх рух виражається через динаміку фінансових відносин щодо формування, розподілу та витрачання суспільного сукупного продукту, тієї його частки, яка залишається у розпорядженні держави. Саме завдяки цьому і забезпечується реалізація державних завдань та функцій<sup>11</sup>. Очевидно, що наведені відносини набувають характеристики фінансів, а такий рух передбачає консолідацію грошових коштів у відповідних фондах. Тож з метою визначення правової природи відносин стосовно руху коштів відповідних фондів і особливостей їх правового регулювання необхідно визначити поняття фінансів, фінансової системи, фонду.

Характерно, майже кожен дослідник, що вдається до аналізу проблем фінансово-правового регулювання, тією чи іншою мірою звертається розгляду категорії «фінанси». Водночас ще й до тепер серед вчених-фінансистів відсутня єдність у поглядах щодо визначення фінансів, фінансової системи і її складових. С. В. Запольський, вдаючись до ґрунтового аналізу позначеного питання, резюмує, що «фінанси як поняття у нашому розумінні (вітчизняних науковців) принципово розходиться із загальноприйнятим західним поняттям. При цьому під фінансами розуміють в одних випадках – відносини, в інших – грошові фонди, а ще в інших – сукупність фінансових інститутів. На думку одних дослідників, фінанси – об'єктивно

---

<sup>10</sup> Звіт про діяльність Українського фонду підтримки підприємництва у 2011 році. Київ, 2012. 13 с.

<sup>11</sup> Лукашев О. А. Теоретичні проблеми системи фінансового права : монографія. Харків : Право, 2010. С. 56.