

УДК 351

*Нечаєва І.А., к.е.н., доцент, доцент кафедри менеджменту,
Запорізький національний технічний університет*

АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ ТА ВИТРАЧАННЯ ПУБЛІЧНИХ ФОНДІВ ГРОШОВИХ КОШТІВ В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

*Nechaeva I. A. Associate Professor, Candidate of Science (Economics)
Zaporizhzhya National Technical University*

ANALYSIS OF THE FORMATION AND USE OF ASSETS OF PUBLIC FUNDS UNDER FISCAL DECENTRALIZATION

Анотація. В дослідженні розглянуто основні складові фінансової системи країни, зокрема, підсистему публічних та підсистему приватних фінансів. Окремі ланки кожної з підсистем характеризуються фінансовими відносинами, яким притаманні специфічні особливості. Ці відносини виникають у процесі утворення, розподілу, управління, використання та перерозподілу публічних і приватних фондів коштів.

Виокремлено основні елементи публічних фондів грошових коштів в Україні, до яких відносяться фонди грошових коштів держави; фонди грошових коштів місцевого самоврядування; фонди грошових коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності цих фондів.

Проведено аналіз основних джерел формування та напрямків використання публічних фондів грошових коштів таких як Бюджет України, місцеві бюджети, Пенсійний фонд та фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування України.

Summary. The main components of the financial system, in particular subsystem of public and private finance subsystem, are regarded in the research. Distinct parts of each subsystem are characterized by financial relations, which are inherent by specific features. These relationships arise in the process of creation,

distribution, management, use and redistribution of public and private funds. The basic elements of public assets of funds in Ukraine are considered, which include assets of funds of the state; assets of funds of local government; assets of funds, with the help of which the public interests, that recognized by the state or local authorities, regardless of the ownership of these assets, are satisfied. The analysis of the main sources of formation and directions of use of public assets of funds, such as the budget of Ukraine and local budgets, Pension fund and compulsory state social insurance funds of Ukraine, is conducted.

Ключові слова: ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ, ПУБЛІЧНІ ФОНДИ ГРОШОВИХ КОШТІВ, ДОХОД, ВИДАТКИ

Key words: PUBLIC FINANCE, ASSETS OF FUNDS, REVENUE, EXPENDITURE

Постановка проблеми. Процеси глобалізації та інтеграції України у світову економіку вимагають переформування національної фінансової системи, що повинна базуватись на єдності фінансового механізму та диференціації впливу на різних її рівнях. Здійснення реформаційних практичних кроків, у тому числі таких, як бюджетна децентралізація, потребує попереднього аналізу фінансової системи в цілому та її основних складових з метою виявлення недоліків в управлінні ними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фінанси прийнято поділяти на фінанси державної влади та місцевого самоврядування, фінанси суб'єктів господарювання та міжнародні фінанси. Наразі існує й інша класифікація, що передбачає виділення двох складових фінансової системи – це приватні та публічні фінанси. У зарубіжній науці та практиці категорія «публічні фінанси» є загальноновживаною, однак, для вітчизняної економічної думки це поняття є досить новим.

Проблеми управління сферою публічних фінансів не залишилися поза увагою вітчизняних науковців. Праці Л. Воронової, О. Грачової, М. Карасьової, О. Музики-Стефанчук, Т. Латковської, О. Орлюк, Л. Савченко, Е. Соколової, Н. Хімичевої присвячені дослідженню сутності фінансів та

публічної фінансової діяльності. Необхідність розкриття сучасної сутності відносин з приводу управління публічними фінансами поділяють такі вітчизняні науковці, як Р. Гаврилюк, С. Клімова, М. Кучерявенко, А. Нечай, Н. Пришва, І. Розпутенко, В. Тропіна та інші.

В роботах С. Ніщимної розглянуто наукові підходи до визначення фінансів, публічних фінансів, публічної фінансової діяльності як юридичних та економічних категорій в їх еволюційному розвитку. В дослідженнях С. М. Вдовенко та Ю. В. Шульги розкрито сутність та структуру публічних фінансів, проведено аналіз законодавчих актів України, що регулюють формування, управління та використання публічних фондів. В роботах деяких авторів розглянуто окремі елементи публічних фінансів. Зокрема, О. Вінницька в своїх дослідженнях аналізує вплив міжбюджетних трансфертів на дохідну частину місцевих бюджетів.

Однак, незважаючи на достатню кількість наукових праць, що присвячені дослідженню сутності фінансів та публічної фінансової діяльності, комплексний аналіз основних складових публічних фінансів відсутній.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної статті є уточнення структури публічних фінансів, аналіз джерел формування та напрямків витрачання публічних фондів грошових коштів в умовах бюджетної децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Частину зароблених грошей українці (сумлінно чи не дуже) сплачують у вигляді податків у Державний та місцеві бюджети України, у фонди загальнообов'язкового соціального страхування, а отже це кошти, які в повній мірі належать кожному українцеві, що дає право будь-кому з нас запитувати та контролювати владу щодо використання цих коштів, висувати владі пропозиції та озвучувати зауваження, вимагати конкретних дій задля ефективного використання коштів бюджетів різних рівнів. Тобто, ці кошти апіорі є (або мають бути) публічними.

В фінансовій системі держави виокремлюються дві основні підсистеми:

- підсистема публічних фінансів;
- підсистема приватних фінансів.

Кожна з підсистем має окремі ланки, що характеризуються фінансовими відносинами, яким притаманні специфічні особливості і які виникають у процесі утворення, розподілу, управління, використання та перерозподілу публічних і приватних фондів коштів (рис. 1).

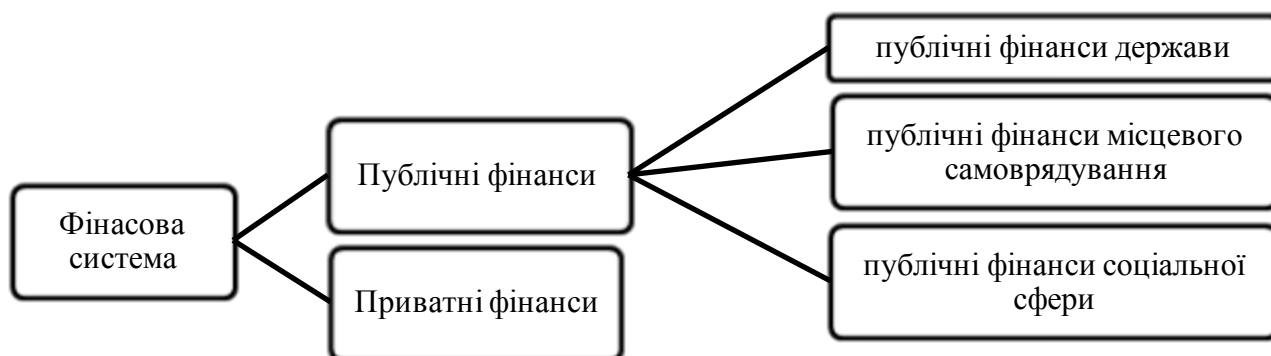


Рис. 1. Основні елементи фінансової системи країни

Підсистема приватних фінансів – це суспільні відносини, що виникають у процесі утворення, розподілу, управління, використання та перерозподілу приватних фондів коштів господарюючих суб'єктів.

Під поняттям «публічні фінанси» О.О. Молдован та М. Постула розуміють взаємопов'язані системи державних фінансів та фінансів органів місцевого самоврядування [1, с. 35-42]. А.А. Нечай публічні фінанси розглядає як «суспільні правовідносини, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів» [2, с.24].

В підсистемі публічних фінансів виокремлюють такі елементи:

- публічні фінанси держави: правовідносини, що виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів держави;

- публічні фінанси суб'єктів федерації: правовідносини, що виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання

публічних фондів коштів суб'єктів федерації (у державах з федеральним устроєм);

- публічні фінанси місцевого самоврядування: правовідносини, що виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів місцевого самоврядування всіх видів;

- публічні фінанси соціальної сфери: правовідносини, що виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів, за рахунок яких задовольняються соціальні суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування [2, с.24].

Матеріальною основою публічних фінансів є публічні фонди грошових коштів: фонди грошових коштів держави; фонди грошових коштів місцевого самоврядування; фонди грошових коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності цих фондів (табл. 1).

Таблиця 1. Складові публічних фондів грошових коштів в Україні

Публічні фонди грошових коштів	Складові публічних фондів грошових коштів
Публічні фонди коштів держави	1) Державний бюджет України, включаючи кошти спеціального фонду Державного бюджету України, у тому числі Фонд України соціального захисту інвалідів, що формується та витрачається відповідно до Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів"
	2) державні позабюджетні фонди: - Пенсійний фонд України; - Фонд гарантування вкладів фізичних осіб; - інші позабюджетні грошові фонди, кошти яких є державною власністю та які утворюються відповідно до законодавства
	3) спеціальні фонди грошових коштів і резерви Національного банку України та інших кредитних організацій, які засновані на праві державної власності
	4) фонди коштів державних підприємств, установ та організацій.
Публічні фонди коштів місцевого самоврядування	1) бюджети місцевого самоврядування, включаючи спеціальні бюджетні фонди цільового призначення
	2) позабюджетні фонди органів місцевого самоврядування
	3) фонди грошових коштів комунальних банків, якщо їх статутний капітал утворюється за рахунок коштів місцевого самоврядування
	4) фонди коштів комунальних (муніципальних) підприємств, установ та організацій
Публічні фонди	1) публічні солідарні фонди коштів обов'язкового соціального

коштів соціального призначення	страхування, а саме: - Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття; - Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань; - Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності
	2) публічні накопичувальні фонди коштів обов'язкового соціального страхування (недержавні пенсійні фонди)

Важливим для розуміння економічної природи сучасних публічних фондів грошових коштів є їх розподіл на два типи: солідарні та накопичувальні (рис.2).

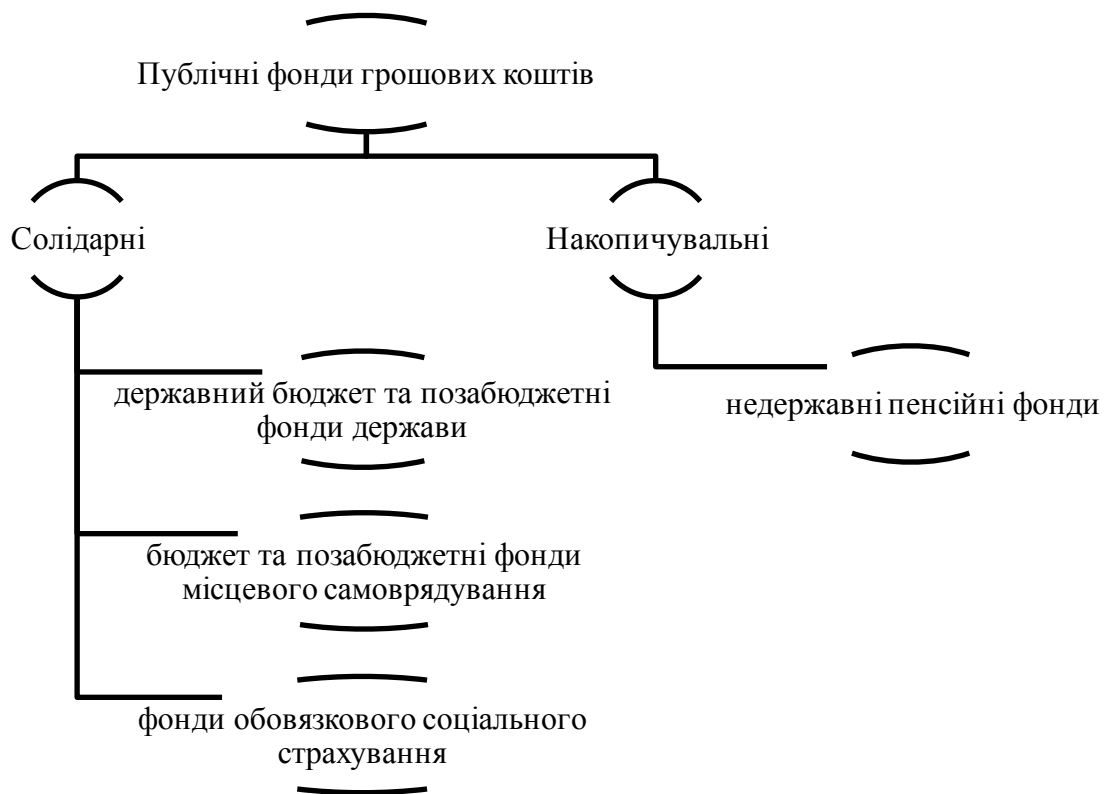


Рис. 2. Класифікація публічних фондів грошових коштів за економічною природою

В Україні публічними фондами солідарного типу є:

- а) державний бюджет;
- б) позабюджетні фонди держави;
- в) бюджети місцевого самоврядування;
- г) позабюджетні фонди місцевого самоврядування (за винятком фондів

довгострокового інвестування, якщо такі утворюються);

д) фонди обов'язкового соціального страхування, які не підлягають довгостроковому інвестуванню і не розподіляють між застрахованими особами отриманий інвестиційний дохід.

Єдиним елементом публічних фондів грошових коштів, що має накопичувальний характер, є недержавні пенсійні фонди, через які здійснюється накопичення, інвестування, розподіл та використання коштів обов'язкового державного накопичувального пенсійного страхування (коштів другого рівня пенсійної системи).

Серед перелічених найважливішими елементами публічних фондів грошових коштів є державний та місцеві бюджети, Пенсійний фонд та публічні солідарні фонди коштів обов'язкового соціального страхування.

Основним плановим документом, що визначає напрями використання коштів держави та джерела, що забезпечують їх надходження, є бюджет, структура якого, як відомо, складається з двох частин – доходної та витратної. Розрахунок і доходної, і витратної частин бюджету України здійснюється для зведеного бюджету, державного бюджету та місцевих бюджетів з їх подальшою деталізацією.

Аналіз даних Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України дозволяє зробити наступні висновки щодо утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання бюджету держави [3; 4; 5].

Доходна частина зведеного бюджету України за рокам збільшується та в 2015 р. дорівнювала 652,0 млрд.грн., що на 43 % більше за попередній рік. В структурі зведеного бюджету України значну частину становлять доходи державного бюджету (81,5 %) (табл. 2).

За даними Держкомстату доходна частина державного бюджету з урахуванням міжбюджетних трансфертів у 2015 р. становила 534,6 млрд.грн., що на 49,8 % більше показника 2014 р. [3].

Таблиця 2. Доходи зведеного, державного та місцевих бюджетів України

Доход	2012 р.		2013 р.		2014 р.		2015 р.		2015/2014	
	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	±	%
Зведений бюджет	445,5	100	442,8	100	455,9	100	652,0	100	193,1	143,0
Державний бюджет (без урахування міжбюджетних трансфертів)	344,7	77,4	337,6	76,2	354,8	77,8	531,5	81,5	176,7	149,8
Місцеві бюджети (без урахування міжбюджетних трансфертів)	100,8	22,6	105,2	23,8	101,1	22,2	120,5	18,5	19,4	119,2

Збільшується за роками частка доходів зведеного та державного бюджетів в ВВП України та, незважаючи на процес децентралізації, знижувалася частка доходів місцевих бюджетів в структурі зведеного бюджету України з 8,1 % у 2007 р. до 6,1 % у 2015 р. або на 2,0 відсоткових пункти (табл. 3) [3].

Таблиця 3. Динаміка питомої ваги доходів бюджету України, % ВВП

Роки	Доходи зведеного бюджету	Державний бюджет			Місцеві бюджети		
		Доходи	Трансферти	Всього	Доходи	Трансферти	Всього
2007	30,5	22,4	0,6	23,0	8,1	6,8	14,9
2008	31,4	23,6	0,8	24,4	7,8	6,7	14,5
2009	29,9	22,1	0,9	23,0	7,8	7,0	14,7
2010	28,1	20,9	0,6	21,5	7,2	7,0	14,2
2011	29,5	23,1	0,2	23,3	6,4	7,0	13,5
2012	30,5	23,6	0,1	23,7	6,9	8,5	15,4
2013	29,1	22,2	0,1	22,3	6,9	7,6	14,5
2014	29,1	22,7	0,1	22,8	6,5	8,3	14,8
2015	32,9	26,8	0,2	27,0	6,1	8,8	14,9

Зниження частки доходів місцевих бюджетів в структурі зведеного бюджету можна пояснити, зокрема, впливом інфляційно-девальваційного чинника на надходження непрямих податків, запровадженням нових

податків, зростанням ставок податків та розширенням бази чинних загальнодержавних податків.

Виконання видаткової частини бюджетів різних рівнів у 2015 р. становить приблизно 95 % (табл. 4).

Таблиця 4. Видатки зведеного, державного та місцевих бюджетів України, млрд.грн.

Видатки	2013 р.			2014 р.			2015 р.		
	План	Факт	Виконання, %	План	Факт	Виконання, %	План	Факт	Виконання, %
Зведений бюджет	554,5	505,8	91,2	589,8	523,0	88,7	717,6	679,8	94,7
Державний бюджет (без урахування міжбюджетних трансфертів)	309,7	287,6	92,5	324,9	299,5	92,2	423,2	402,9	95,2
Місцеві бюджети (без урахування міжбюджетних трансфертів)	243,5	218,2	89,6	264,9	223,5	84,4	294,4	276,9	94,0

У 2015 р. порівняно з 2014 р. рівень виконання видаткової частини збільшився: зведеного бюджету – на 6 відсоткових пунктів, державного бюджету – на 3 пункти, місцевих бюджетів – на 9,6 пункти.

Частка видатків місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету зросла у 2015 р. на 1,0 відсотковий пункт у порівнянні з відповідним показником 2014 р. та на 3,5 відсоткові пункти у порівнянні з відповідним показником 2013 р.

Видатки зведеного бюджету у 2015 р. перевищують доходи на 3,2 % (для порівняння: у 2013 р. співвідношення видатки/ доходи становило 114,2 %) (табл. 5).

Доходи державного бюджету у 2015 р. перевищують видатки у 1.3 рази. У той же час видаткова частина місцевих бюджетів у 2,3 рази більше їх доходної частини.

Таблиця 5. Порівняння видаткової та доходної частини бюджетів різних рівнів

Рік	Зведений бюджет			Державний бюджет (без урахування міжбюджетних трансфертів)			Місцеві бюджети (без урахування міжбюджетних трансфертів)		
	дохід	видатки	видатки/доходи, %	дохід	видатки	видатки/доходи, %	дохід	видатки	видатки/доходи, %
2013	442,8	505,8	114,2	337,6	287,6	85,2	105,2	218,2	207,4
2014	455,9	523,0	114,7	354,8	299,5	84,4	101,1	223,5	221,1
2015	652,0	679,8	103,2	531,5	402,9	75,8	120,5	276,9	229,8

У 2015 р. змінилася структура джерел фінансування державного бюджету (табл. 6).

Таблиця 6. Структура джерел фінансування державного бюджету України

Джерела фінансування	2009р.	2010р.	2011р.	2012р.	2013р.	2014р.	2015р.	
							млрд.грн	%
Разом	100	100	100	100	100	100	541,1	100
Зовнішні запозичення	45,7	41,1	29,6	33,6	32,0	29,3	435,1	57,7
Внутрішні запозичення	49,3	53,1	58,0	51,7	67,1	70,5	99,0	39,5
Надходження коштів від приватизації	0,6	0,8	12,4	5,3	0,9	0,2	0,2	0,1
Повернення коштів з депозитів або пред'явлення цінних паперів	4,4	5,0	-	-	-	-	4,7	1,9
Використання залишків та інші операції зі зміни обсягів бюджетних коштів	-	-	-	8,9	-	-	2,1	0,8
Фінансування за рахунок Єдиного казначейського рахунку	-	-	-	0,5	-	-	-	-

Більше половини всього фінансування становлять зовнішні запозичення (57,7%). Позитивним є створення залишків зі зміни обсягів бюджетних коштів.

Напрями витрачання цих коштів представлені на рис. 3.

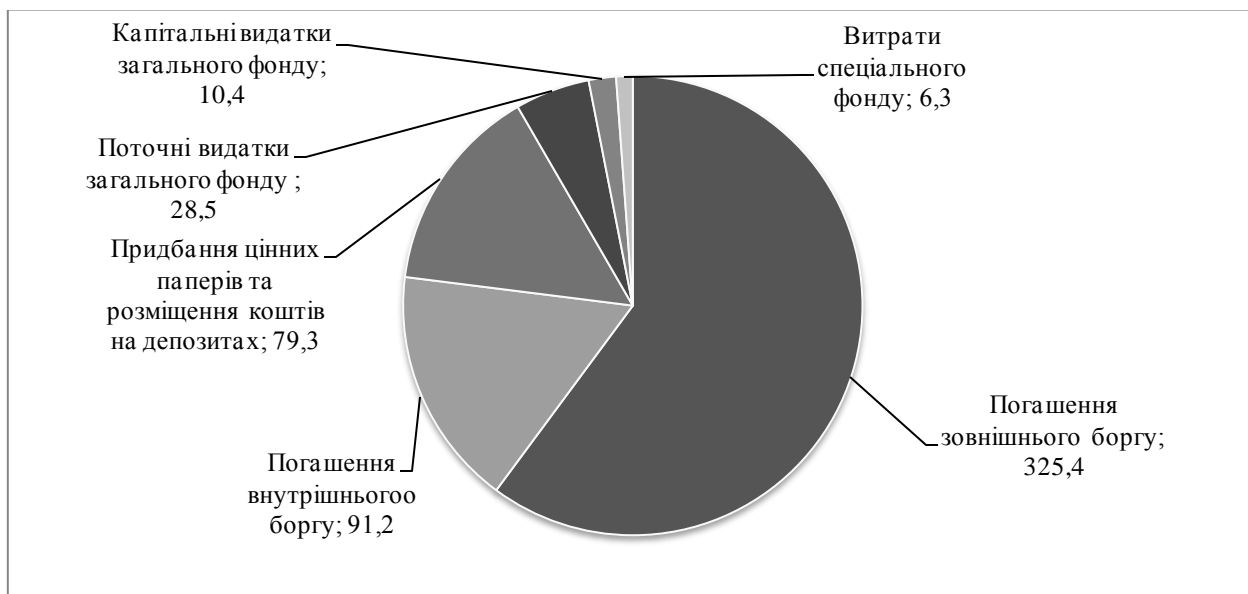


Рис. 3 Напрями витрачання коштів державного бюджету України, млрд. грн.

Погашення як зовнішнього, так і внутрішнього боргу здійснюється за рахунок зовнішніх запозичень, що може негативно вплинути на боргове навантаження, в першу чергу, через девальвацію гривні.

Ризик посилення боргового навантаження існує і через обмеженість інвестицій – капітальні видатки майже у чотири рази менше за загальний обсяг джерел фінансування, спрямованих на здійснення видатків загального фонду, що, у свою, чергу, свідчить про нестачу коштів для покриття поточних потреб.

У 2015 році в Україні здійснено перший етап бюджетної децентралізації:

- розширено права органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень та надано їм повної бюджетної самостійності щодо наповнення своїх бюджетів та здійснення видаткових повноважень;

- збільшено джерела формування дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі окремих доходів з державного бюджету;

- запроваджено новий вид податку – акцизний податок з кінцевих продажів, розширено базу оподаткування податком на нерухомість;

- запроваджено новий механізм бюджетного регулювання – систему тотального збалансування усіх місцевих бюджетів замінено системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя;

- запроваджено нові субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам – освітню та медичну;

- підвищено фіскальну незалежність органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків та зборів, зокрема шляхом надання права самостійного визначення ставок податків та встановлення пільг з їх сплати [6].

Реалізація реформи бюджетної децентралізації дала певні позитивні результати (див. табл. 2, 3). У 2015 р. доходи місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) зросли до 120,5 млрд. грн., що на 19,4 млрд. грн. або на 19,1 % більше ніж у 2014 р. На 40 % більше показника 2014 р. надходження з урахуванням міжбюджетних трансфертів (294,4 млрд. грн.) [4].

Надходження податку доходів з фізичних осіб склали 53,6 млрд. грн., що на 23,1 % більше показника 2014 р., а виконання плану становить 113,7 %. Надходження плати за землю склали 14,5 млрд. грн, що складає 112,2 % планового річного показника.

Відбулися зміни в структурі доходів місцевих бюджетів. У 2015 р. на 4,2 % збільшилася частка неподаткових надходжень. В загальному обсязі податкових надходжень частка податку доходів з фізичних осіб знизилась на 16,2 відсоткових пункти (2015 р. до 2014 р.). Починаючи з 2011 р. зростає питома вага місцевих податків і зборів (крім плати за землю) (табл. 7).

Внаслідок реалізації реформи бюджетної децентралізації відбулась зміна структури видатків місцевих бюджетів (див. табл. 4, 5). Зросла видаткова автономність місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні про що свідчить збільшення частки видатків на виконання самоврядних повноважень. Видатки місцевих

бюджетів без урахування трансфертів в 2015 р. збільшилися до 276,9 млрд. грн., що на 53,4 млрд. грн. або на 23,9 % більше 2014 р. (223,5 млрд. грн.) [4].

Таблиця 7. Структура доходів місцевих бюджетів, %

Доходи місцевих бюджетів		2011р.	2012р.	2013р.	2014р.	2015р.
Податкові надходження	Разом, у т.ч.:	84,5	85,2	86,7	86,4	81,6
	- податок на доходи фізичних осіб	62,5	60,6	61,3	61,8	45,6
	- плата за землю	12,4	12,5	12,2	12,0	12,3
	- місцеві податки і збори (крім плати за землю)	2,9	5,4	7,0	8,0	10,1
	- інші податкові надходження	6,7	6,7	6,2	4,5	13,6
Неподаткові надходження		15,5	14,8	13,3	13,6	18,4

Зокрема, збільшилися видатки на місцеве фінансування національної безпеки: цивільної оборони (у п'ять разів, з 2,1 млрд. грн. у 2014 р. до 10,6 млрд. грн. у 2015 р.) та забезпечення громадського порядку (втричі, з 245,5 млрд. грн. до 319,6 млрд. грн.). Зросли видатки соціального спрямування на охорону здоров'я (на 27,9 %), соціальний захист та забезпечення (26,4 %), освіти (17,6 %), духовний та фізичний розвиток (на 6,9 %) (табл.8) [5].

Таблиця 8. Темпи зростання окремих видів видатків місцевих бюджетів (порівняно з попереднім роком), %

Видатки згідно з функціональною класифікацією	2013р.	2014р.	2015р.
Разом видатків (без урахування міжбюджетних трансферів), у т.ч. на:	98,6	102,4	123,9
- житлово-комунальне господарство	38,7	232,6	88,6
- загальнодержавні функції	109,7	95,0	131,8
- оборону	108,5	182,8	437,3
- оборону навколишнього природного середовища	85,9	87,9	168,2
- охорону здоров'я	10,4	95,6	127,9
- духовний та фізичний розвиток	10,9	105,1	107,0
- освіти	104,6	95,8	117,6
- соціальний захист і соціальне забезпечення	112,9	101,6	126,5

Позитивним є зростання видатків на економічну діяльність органів місцевої влади з 9,2 млрд.грн. у 2014 р. до 19,1 млрд.грн. у 2015 р. Найбільший обсяг коштів в 2015 р. було спрямовано на розвиток дорожнього господарства: в загальній структурі зросла частка дорожніх видатків до 2,0 % проти 1,4 % у 2014 р. Фінансування інфраструктури є одним з найбільш

перспективних напрямків зростання економічного потенціалу регіонів та підвищення їх привабливості для інвесторів.

Обсяг капітальних видатків за 2015 р. склав 32,2 млрд.грн. або 11,5 % від обсягу видатків загального та спеціального фондів місцевих бюджетів. Це на 18,6 млрд.грн. або на 136,8 % більше, ніж було у 2014 р. [4].

У 2015 р. із Державного бюджету України до місцевих бюджетів було фактично надано трансфертів на загальну суму 174,0 млрд грн, що на 43,4 млрд грн або на 33,2 % більше ніж у 2014 р., у тому числі трансфертів із загального фонду – 173,2 млрд грн, що на 56,4 млрд грн або на 48,3 % більше порівняно з 2014 р. (табл. 9) [5, 7, 8].

Таблиця 9. Міжбюджетні трансферти, млн. грн.

Міжбюджетні трансферти	2010	2011	2012	2013р	2014р.	2015 р.
З державного до місцевих бюджетів	77766,2	84875	1214459,6	115848,3	130600,7	173980,0
З місцевих до державного бюджету	6624,8	2718,6	1342,5	1609,3	2118	3144
Частка трансферів до державного бюджету у видатках місцевих бюджетів, %	4,2	1,5	0,6	0,7	0,9	1,1

Значну питому вагу у видатковій частині державного бюджету (за програмною класифікацією) займають видатки за такими бюджетними програмами, як:

- «Дотація на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами» - 63,1 млрд. грн.;

- «Покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій» - 31,8 млрд. грн. (табл. 10) [4; 6].

У 2015 р. у порівнянні з 2014 р. обсяги витрат за даними програмами збільшились. Зросла і частка видатків на покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій на 2,1 відсоткових пункти. Частка ж дотацій на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами дещо знизилась (з 14,2% до 10,9%).

Таблиця 10. Видатки державного бюджету України за програмною класифікацією

Видатки	2013 р.		2014 р.		2015 р.	
	млн.грн.	%	млн.грн.	%	млн.грн.	%
Усього, у т.ч.	403456,1	100	430217,8	100	576848,3	100
...						
Міністерство соціальної політики України, у т.ч.	89175,0	22,1	81287,2	18,9	105716,5	18,3
...						
Дотація на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами	61469,8	15,2	61130,6	14,2	63052,3	10,9
Покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій	21763,8	5,4	14683,2	3,4	31759,3	5,5

В структурі надходжень пенсійного фонду України 35,8 % (94811,6 млн.грн.) – це кошти Державного бюджету України (рис. 4) [9].

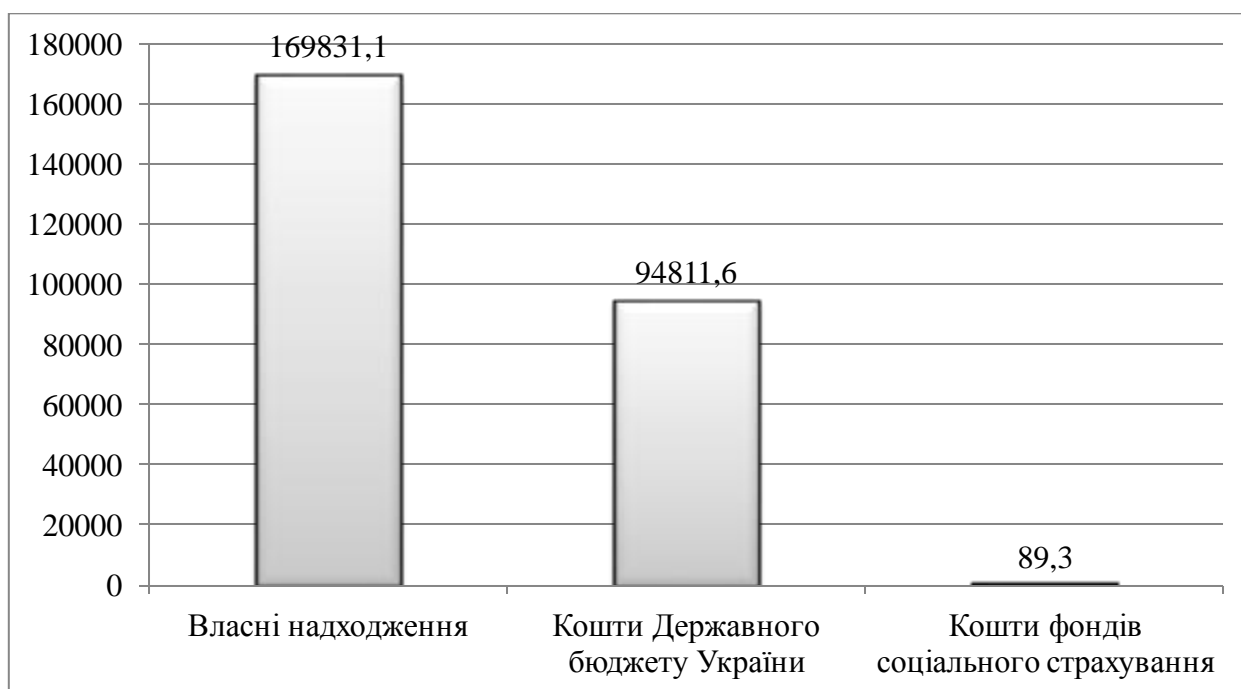


Рис. 4. Джерела та обсяги надходжень до Пенсійного фонду України, млн.грн.

Власні надходження Пенсійного фонду України на 97,4 % формуються за рахунок ЄСВ, інші надходження становлять 2,6 % (табл. 11).

Таблиця 11. Структура власних надходжень Пенсійного фонду України

	млн.грн.	%
Власні надходження	169831,1	100
в т.ч.		
- від єдиного соціального внеску	165366,9	97,4
- інші надходження	4464,2	2,6

Загальний обсяг надходжень становив у 2015 р. 264732,0 млн. грн., видатки Пенсійного фонду України у 2015 р. склали 265655,2 млн. грн., отже дефіцит Пенсійного фонду за 2015 р. – 923,2 млн. грн.

Зважаючи на мету дослідження, доречним, на нашу думку, є розгляд структури заборгованості Пенсійного фонду України (рис. 5).

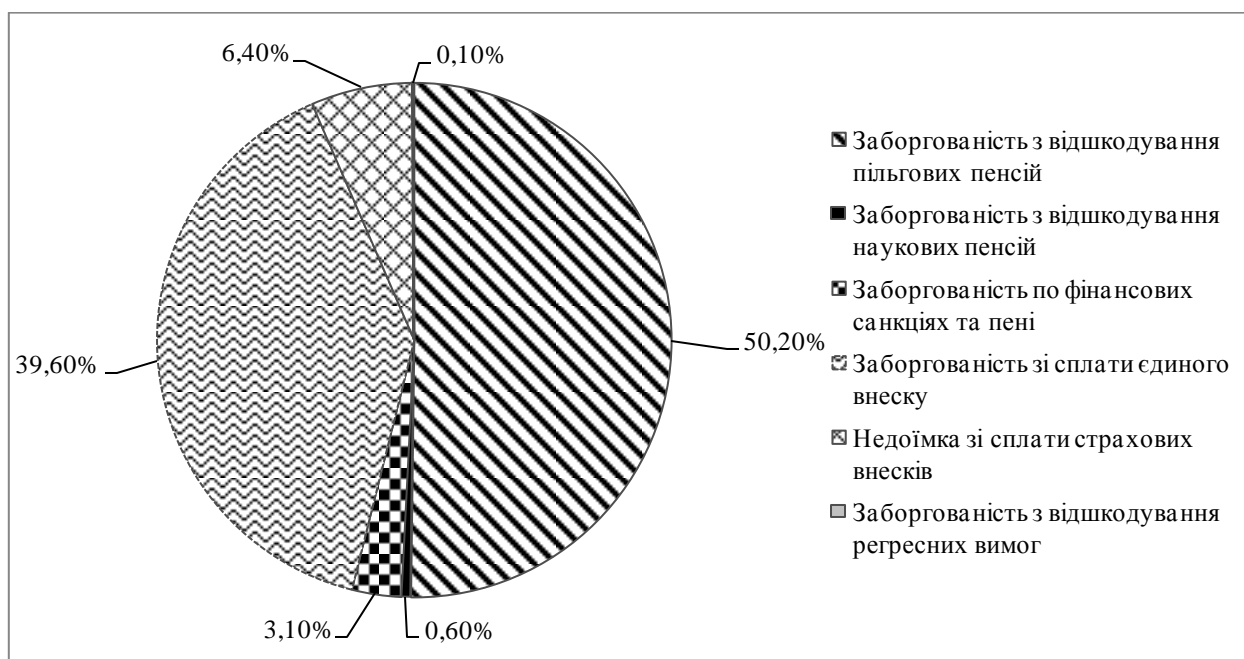


Рис. 5 Структура заборгованості з платежів до Пенсійного фонду України станом на 01.01.2016 р.

Загальний обсяг заборгованості станом на 01.01.2016 р. вкладав 16669,1 млн. грн. Для порівняння у 2013 р. заборгованість з платежів до Пенсійного фонду становила 10668,8 млн. грн., у 2014 р. – 14409,7 млн. грн.

Найбільшу частку боргів становлять заборгованість з відшкодування пільгових пенсій (50,2 % або 8362,4 млн. грн.) та заборгованість зі сплати єдиного внеску (39,6 % або 6594,7 млн. грн.).

В структурі видатків Пенсійного фонду 98,7 % - це безпосередньо видатки на пенсійні витрати (табл. 12).

Таблиця 12. Видатки Пенсійного фонду України у 2015 р., млрд. грн.

Видатки	Млн. грн.	%
Разом	265,7	100
у т.ч.		
Видатки на пенсійні витрати, у т.ч.	262,0	98,7
- виплати переселенцям	29,4	-
- виплати пенсіонерам за кордон	0,04	-
Адміністративні видатки	2,4	0,9
Поштовий збір та розрахунково-касове обслуговування	1,3	0,4

Важливим елементом систем публічних фондів грошових коштів є публічні солідарні фонди коштів обов'язкового соціального страхування.

Залежно від страхового випадку, законом передбачено такі види загальнообов'язкового державного соціального страхування: страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням; страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; страхування на випадок безробіття; медичне страхування.

Організаційно-адміністративне забезпечення такої діяльності (за винятком медичного страхування) на підставі профільних законів здійснюється відповідними фондами, а саме:

- Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності (ФВП);
- Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України (ФНВ);
- Фондом загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття (ФБ).

Інформація щодо діяльності перелічених фондів наведена в табл. 13 [10, 11, 12, 13].

Таблиця 13. Бюджет фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування України, 2012-2015 рр (тис. грн.)

Показники	2012	2013	2014	2015
Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності				
<i>Доходи, у т.ч.</i>				
страхові кошти від сплати єдиного внеску	9709319	10595431	11033651	9566512
від часткової сплати за пугівки	165199	316473	328860	42089
...				
Всього надходжень із залишком	11144667	12070290	11950226	9963401
<i>Витрати, у т.ч.</i>				
по тимчасовій непрацездатності	5776274	5762210	5773684	5565143
по вагітності і пологах	2101729	2559350	2664283	2714581
резерв страхових коштів	277117	487143	116129	113883
на оздоровчі заходи	1328264	2483865	2573936	908609
...				
Всього витрат	10144667	12070290	11950226	9963401
Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань				
<i>Доходи, у т.ч.</i>				
Поточні надходження, з них:	-	6636301,6	7069313,0	6848143,3
<i>Внески роботодавців</i>	-	6615266,6	7027870,4	6819500,6
...				
Всього доходів	-	6675991,6	7074661,3	6848143,2
<i>Видатки, у т.ч.</i>				
Відшкодування шкоди, заподіяної працівникові внаслідок ушкодження його здоров'я або в разі його смерті	-	6427084,7	6712493,5	7024432,6
...	-			
Всього видатків	-	7616882,0	7758615,3	8004889,1
Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття				
Доходи поточного року, у т.ч.	н/д	н/д	н/д	5882411,5
страхові внески	н/д	н/д	н/д	5851329,7
...				
Усього доходів (разом із залишком коштів на початок року)	н/д	н/д	н/д	8352468,3
Усього видатків, у т.ч.	н/д	н/д	н/д	8269673,9
Допомога по безробіттю, у тому числі одноразова її виплата для організації безробітним підприємницької діяльності	н/д	н/д	н/д	6189447,1

Доходна частина бюджету фондів соціального страхування в значній мірі складена з страхових коштів від сплати єдиного внеску. Так, частка Єдиного соціального внеску в доходах ФВП у 2015 р. становить 97 %.

Витрачання коштів фондів здійснюється за цільовим напрямом. Для прикладу, питома вага витрат з тимчасової непрацездатності, відповідно до цільового призначення, у 2015 р. становить майже 57 % від загальної суми витрат ФВП. Близько 27 % - це витрати ФВП, пов'язані з вагітністю та пологами (див. табл. 13).

Ще один елемент публічних фінансів – це накопичувальні пенсійні фонди (НПФ). НПФ належать до публічних фондів накопичувального типу та є матеріальною основою функціонування загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Однак, незважаючи на декларацію необхідності впровадження, на даний час другий рівень пенсійної системи, який і передбачає використання НПФ, як інструментів накопичення та розпорядження пенсійних коштів населення, не працює (впровадження другого рівня пенсійної системи можливе за умови бездефіцитності Пенсійного фонду).

Висновки з даного дослідження. Публічні фінанси - це суспільні відносини, які виникають у процесі утворення, розподілу, управління, використання та перерозподілу фондів коштів держави, органів місцевого самоврядування та інших публічних фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, та такі, що визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів.

Виходячи з визначення, основними складовими підсистеми публічних фінансів є: публічні фінанси держави, публічні фінанси місцевого самоврядування та публічні фінанси соціальної сфери, матеріальною основою яких є публічні фонди грошових коштів.

Найважливішими елементами публічних фондів грошових коштів є державний та місцеві бюджети, Пенсійний фонд та публічні солідарні фонди коштів обов'язкового соціального страхування.

Незважаючи на позитивну тенденцію зміни як доходної, так і видаткової частини бюджетів фондів, що аналізуються, всі вони без виключення є незбалансованими:

- видатки фондів значно перевищують їх доходи;
- більше половини всього фінансування державного бюджету становлять зовнішні запозичення, за рахунок яких здійснюється погашення як зовнішнього, так і внутрішнього боргу;
- значну питому вагу у видатковій частині державного бюджету (за програмною класифікацією) займають видатки на покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України ;
- незважаючи на збільшення частки неподаткових надходжень в структурі місцевих бюджетів, як і раніше питома вага податку доходів з фізичних осіб є найбільшою;
- обсяги трансфертів з місцевих бюджетів до Державного бюджету України за роками збільшується. У 2015 р. зросла і частка трансфертів до державного бюджету у видатках місцевих бюджетів;
- збільшується загальний обсяг заборгованості з платежів до Пенсійного фонду (на 01.01.2016 р. - 16669,1 млн. грн.);
- доходна частина бюджетів фондів соціального страхування в значній мірі складена зі страхових коштів від сплати єдиного внеску, адміністрування якого здійснює Пенсійний фонд України. Розподіл суми єдиного соціального внеску проводить Держказначейство України, зараховуючи складові соціального внеску на рахунки відповідних соціальних фондів. Причому кошти фондів соціального страхування є одним з джерел надходжень до Пенсійного фонду України та використовуються на покриття його дефіциту;
- саме Пенсійний фонд є найслабкішою ланкою в системі публічних фінансів України.

Список літератури

1. Молдован, О. Модернізація системи публічних фінансів та запровадження нової моделі управління / О. Молдован, М. Постула // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 2 (31). – С. 35-42.
 2. Нечай А. А. Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі: автореф. дис. на здобуття наук.ступеня д-ра. екон. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.А. Нечай. – Київ,– 2005. – 45 с.
 3. Офіційний сайт Державної служби статистики України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/index.aspx>
 4. Офіційний сайт Міністерства фінансів України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news>
 5. Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/>
 6. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/>
 7. Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень / [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http:// www.uisr.org.ua](http://www.uisr.org.ua)
 8. Офіційний сайт Рахункової палати України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ac-rada.gov.ua
 9. Повний звіт роботи Пенсійного фонду України за 2015 рік / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pensia.ua/ua/gazeta/articles/item/1722-povnyi-zvit-roboty-pensiinoho-fondu-ukrainy-za-2015-rik>
 10. Офіційний сайт Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fse.gov.ua/fse/control/main/uk/publish/category/916775>
-

11. Офіційний сайт Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.social.org.ua/laws/resolutions-of-fond?rstart=4>

12. Про фінансовий стан Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття та перспективи у 2016 році / [Електронний ресурс]. Режим доступу: – <http://document.ua/pro-finansovii-stand-fondu-zagalnoobovjazkovogo-derzhavnogo-s-doc283405.html>

13. Офіційний сайт Державної служби зайнятості України / [Електронний ресурс]. Режим доступу: – http://www.dcz.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=338203&page=2

References

1. Moldovan, O. and Postula, M. (2014), “Modernization of the system of public finances and introduction of new case frame”, *Stratehichni priorityty*, vol. 2, pp. 35-42.

2. Nechay A. A. (2005) “Legal problems of adjusting of public expenses in the state” , Ph.D. Thesis, Theory of management; administrative law and process; financial right; informative right, Kyiv, Ukraine.

3. The official site of Government service of statistics of Ukraine (2016), available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/index.aspx> (Accessed 21 January 2017).

4. The official site of Ministry of finance of Ukraine (2016), available at: <http://www.minfin.gov.ua/news> (Accessed 21 January 2017).

5. The official site of Government treasury service of Ukrain (2016), available at: <http://www.treasury.gov.ua/> (Accessed 21 January 2017).

6. The official site of Ministry of regional development, building and dwelling-communal economy of Ukraine (2016), available at: <http://www.minregion.gov.ua/> (Accessed 21 January 2017).

7. The official site of the National institute of strategic researches (2016), available at: [http:// www.uisr.org.ua](http://www.uisr.org.ua) (Accessed 22 January 2017).

8. The official site of the Account chamber of Ukraine (2016), available at: www.ac-rada.gov.ua (Accessed 22 January 2017).

9. A complete report of work of pension fund of Ukraine is for 2015 (2016), available at: <http://pensia.ua/ua/gazeta/articles/item/1722-povnyi-zvit-roboty-pensiinoho-fondu-ukrainy-za-2015-rik> (Accessed 23 January 2017).

10. The official site of Fund of social security is from the temporal loss of capacity (2016), available at: <http://fse.gov.ua/fse/control/main/uk/publish/category/916775> (Accessed 23 January 2017).

11. The official site of Fund of social security is from industrial accidents and professional diseases of Ukraine (2016), available at: <http://www.social.org.ua/laws/resolutions-of-fond?rstart=4> (Accessed 23 January 2017).

12. About the financial state of Fund of obligatory of state social security of Ukraine in case of unemployment and prospect in 2016 year (2015), available at: <http://document.ua/pro-finansovii-stan-fondu-zagalnoobovjazkovogo-derzhavnogo-s-doc283405.html> (Accessed 24 January 2017).

13. The official site of Government service of employment of Ukraine (2016), available at: http://www.dcz.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=338203&page=2 (Accessed 24 January 2017).
