

УДК 336.13(477)

*Хомутенко А. В.,
к.е.н., доцент кафедри фінансів, Одеський національний економічний
університет, м. Одеса*

Проблематика управління державними бюджетними та позабюджетними фондами грошових коштів в Україні

A. Khomutenko, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of Finance Department, Odessa National Economic University, Odessa

Problems of the state budgetary and extra-budgetary money funds management in Ukraine

Анотація:

Статтю присвячено бюджетним та, у меншій мірі, позабюджетним фондам грошових коштів, ефективність управління якими визначатиме ступінь захисту або задоволення суспільних інтересів. Запропоноване авторське визначення терміну «державний фонд грошових коштів». Визначено відмінні ознаки та здійснено класифікацію бюджетних та позабюджетних фондів. Охарактеризовано специфіку діяльності Фонду соціального захисту інвалідів. Доведено необхідність вдосконалення правових і організаційних засад управління бюджетними фондами економічного спрямування. Виявлено, що при використанні коштів цільових фондів екологічного спрямування порушувалася бюджетна дисципліна та принцип відкритості, що негативно позначилось на екологічному стані України. Обґрунтовано, що трансформація механізму формування та використання коштів Державного фонду фундаментальних досліджень не лише сприятиме суспільному розвитку, а й дозволить збільшити дохідну частину державного бюджету за рахунок продажу інтелектуальної власності. Досліджено окремі фонди загального спрямування та запропоновано напрямки підвищення ефективності управління ними. Зроблений узагальнений аналіз позабюджетних цільових фондів грошових коштів соціального та економічного спрямування дозволив дійти до висновків, що держава, в особі уповноважених органів управління, не здійснює повною мірою захист своїх громадян.

Summary:

The article is devoted to budgetary and, to a lesser extent, extra-budgetary funds of money, the effectiveness of which management will determine the degree of protection or satisfaction of the public interest. The author's definition of the term "state funds of funds" was proposed. The distinctive features of budgetary and extra-budgetary funds were identified and their classification was done. The specifics of the Fund for Social Protection of the Disabled were described. The necessity of improvement of legal and organizational grounds of budgetary economic direction funds management was proved. It was revealed that when using the money of the

environmental funds targeted funds violated budget discipline and the principle of openness, which adversely affected the ecological state of Ukraine. It is substantiated that transformation of the mechanism of formation and use of money funds of the State Fund for Fundamental Research will not only promote social development, but will also increase the revenue part of the state budget at the expense of the sale of intellectual property. Individual funds of general direction were investigated and directions of increase of efficiency of management by them were offered. A generalized analysis of extra-budgetary trust funds of social and economic direction was made it possible to reach the conclusion that the state, in the person of the authorized management bodies, does not fully protect its citizens.

Ключові слова: державні фінанси, бюджетні фонди, позабюджетні фонди, управління, соціальний захист, суспільні інтереси.

Keywords: state finances, budgetary funds, extra-budgetary funds, management, social protection, public interests.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Забезпечення реалізації конституційних прав громадян України неможливе без створення спеціальних цільових фондів грошових коштів, які виступають одним із об'єктів управління державними фінансами. Оскільки такі фонди акумулюють значні обсяги коштів населення з метою їх подальшого перерозподілу об'єктивно виникає необхідність дослідження нормативно-правових та організаційних засад функціонування цієї складової державних фінансів в Україні. Це дозволить обґрунтувати шляхи вдосконалення управління бюджетними та позабюджетними фондами грошових коштів, що функціонують на рівні держави, у напрямку захисту суспільних інтересів та інтересів особистості.

Під державним фондом грошових коштів в рамках даного дослідження будемо розуміти сукупність економічних відносин, що виникають у зв'язку з формуванням, розподілом та використанням за допомогою уповноважених державою установ, грошових коштів на визначені законодавством цілі між одними учасниками на користь інших з метою захисту або задоволення суспільних інтересів на безоплатній основі. Як відомо державні цільові фонди грошових коштів поділяють залежно від джерела формування на бюджетні та позабюджетні. Так, якщо бюджетні формуються за рахунок коштів, що перераховуються з державного бюджету у визначеній частині певних надходжень або в рамках бюджетних програм, то до позабюджетних фондів грошових коштів сплачуються цільові внески.

Відмітимо, що фонди грошових коштів управляються бюджетними установами (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету [1, ст. 2.1.12]), діяльність яких сприяє задоволенню суспільних потреб шляхом надання допомоги населенню та суб'єктам господарювання. За рахунок коштів таких фондів послуги, в основному, надаються на безоплатній основі.

Аналіз наукових досліджень і публікацій. Бюджетні та позабюджетні цільові фонди були предметом досліджень таких науковців як: Бондар І. К.,

Волощук Г. О., Добромислов К. В., Зварич О. В., Кудряшов В. П., Лагутін В. Д., Лібанова Е. М., Лукашев О. А., Мандибура В. О., Новікова О. Ф., Плотніков О. В., Сакацька З. І., Федорова М. Ю. та ін. Відмітимо, що значна увага вчених прикута до позабюджетних цільових фондів соціального спрямування (Воронова Л. К., Кучерявенко М. П., Макух О. В., Ногіна О. А., Пешкова Х. В., Саттарова А. А., Тулянцева В. А.). Водночас комплексні дослідження економічних відносин, що виникають при формуванні, розподілі та використанні різних за призначенням бюджетних та позабюджетних фондів грошових коштів практично не здійснювалися.

Метою статті є дослідження проблематики управління бюджетними та позабюджетними фондами грошових коштів України.

Виклад основного матеріалу. На засадах «справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства» будується бюджетна система України, яка, як відомо, складається з централізованих фондів грошових коштів. На державному рівні таким фондом є бюджет, який, в свою чергу, складається із загального та спеціального фондів. Як відомо, відрізняються вони тим, що доходи спеціального фонду мають цільове призначення, а загального – ні. Крім того, відповідно до ст. 24 Бюджетного кодексу України виділяють: Резервний фонд, Державний фонд регіонального розвитку, Державний дорожній фонд, Державний фонд поводження з радіоактивними відходами, Державний фонд розвитку водного господарства, [1, ст. 24]. Усі ці фонди є загальнодержавними бюджетними цільовими фондами – вони формуються, у значній частині, за рахунок коштів, що передаються з державного бюджету. При цьому останні три створюються у складі спеціального фонду державного бюджету. Щодо Державного фонду регіонального розвитку (далі – ДФРР) – до 1.01.2017 р. у Бюджетному кодексі було зазначено, що цей фонд створюється у складі загального фонду державного бюджету [1, ст. 4]. Водночас сьогодні уточнення фонду, у складі якого діє ДФРР у бюджетному законодавстві відсутнє.

Проведене нами дослідження показало, що в Україні функціонує безліч бюджетних установ (закладів), у назвах яких зустрічається слово «фонд» та які в той чи іншій мірі здійснюють захист інтересів громадян та суспільства. Згідно з видом таких інтересів як бюджетні, так і позабюджетні фонди, на нашу думку, можна розділити на декілька груп залежно від завдань, які на них покладаються. Наприклад бюджетні фонди грошових коштів за цією ознакою можна класифікувати наступним чином:

- соціального спрямування: Фонд соціального захисту інвалідів [2];
- економічного спрямування: Український державний фонд підтримки фермерських господарств [3], Фонд стабілізації підприємств та організацій, внесених до реєстру неплатоспроможних [4], Державний фонд регіонального розвитку [5], Резервний фонд [1, ст. 24] та ін.;
- екологічного спрямування: Державний фонд охорони навколишнього природного середовища [6], Державний фонд поводження з радіоактивними відходами [7] та ін.;
- наукового спрямування: Державний фонд фундаментальних досліджень [8];

- іншого спрямування: Державний дорожній фонд [1, ст. 24], Державний фонд регіонального розвитку, Державний фонд розвитку водного господарства [1, ст. 24], Державний спеціалізований фонд фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність [9] та ін.

Розглянемо призначення деяких із зазначених фондів. Наприклад, Фонд соціального захисту інвалідів управляється відповідною бюджетною установою, діяльність якої координується та контролюється Мінсоцполітики [2, ст. 1]. До основних завдань Фонду належать: «фінансове забезпечення заходів щодо соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» та «забезпечення зайнятості та працевлаштування осіб з інвалідністю, зокрема створення робочих місць» [2, ст. 5]. Такі завдання Фонд виконує за рахунок коштів державного бюджету. Тобто Фонд на безоплатній основі виконує певні функції держави – здійснює соціальний захист окремої категорії соціально незахищених верств населення.

Слід зауважити, у роботі Фонду є недоліки, про що свідчать результати контролю Державної служби України з питань праці щодо додержання законодавства про зайнятість та працевлаштування інвалідів. Так, відповідно офіційних даних у 15% перевірених у першому кварталі 2017 р. роботодавців виявлені порушення законодавства про зайнятість та працевлаштування інвалідів (у бюджетників цей показник склав 23%) [10]. При цьому більша частина порушень пов'язана з невиконанням нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів, що, на нашу думку, може бути обумовлене поганою роз'яснювальною роботою Фонду соціального захисту інвалідів. Про неефективну роботу цього Фонду зазначають й у Рахунковій палаті, яка встановила, що у 2015-2016 рр. люди з особливими потребами не були повною мірою забезпечені санаторно-курортними путівками, при наявності виділених коштів та закуплених путівок [11, с. 129]. Такі проріхи у законодавстві та недоліки у роботі бюджетної установи необхідно усувати, адже роль цього фонду в українському суспільстві зростає, що обумовлено збільшенням кількості інвалідів [12] і, як наслідок зростанням обсягів бюджетних коштів, що передаються Фонду для виконання ним своїх завдань (у 2017 р. порівняно з 2016 р. приріст склав 40,25% [13]).

З метою забезпечення динамічного та збалансованого розвитку країни, регіонів, певних галузей або видів діяльності створюються спеціалізовані фонди економічного спрямування, наприклад, такі, що спрямовані на фінансову підтримку «становлення і розвитку фермерських господарств» [14, ст. 10]. Це завдання покладено на Український державний фонд підтримки фермерських господарств (далі – Укрдержфонд), який, як зазначено на офіційному веб-сайті, є правонаступником Українського фонду підтримки селянських (фермерських) господарств і кооперативів по виробництву сільськогосподарської продукції, утвореного на підставі Розпорядження Кабінет Міністрів УРСР «Про утворення Українського фонду підтримки селянських (фермерських) господарств і кооперативів по виробництву сільськогосподарської продукції» від 27.06.1991 р. № 83-р [3]. Відмітимо, що це Розпорядження станом на початок 2018 р. не втратило чинності, однак не містить правок щодо зміни назви фонду на Укрдержфонд. Таким чином можемо засвідчити колізії правових норм, які призводять до їх невиконання та декларативності. Необхідність усунення таких

недоліків законодавства обумовлена тим, що Укрдержфонд розпоряджається значними обсягами державних фінансових ресурсів, які спрямовуються на реалізацію державною економічної функції. Наприклад, у 2017 р. державна допомога була надана 212 фермерським господарствам у розмірі 65 млн. грн. [15].

До фондів економічного спрямування нами віднесено Фонд стабілізації підприємств та організацій, внесених до реєстру неплатоспроможних, розпорядником коштів якого є КМУ [4, ст. 2]. Основним завданням Фонду є надання фінансової допомоги «для поповнення обігових коштів, також технічного переобладнання і перепрофілювання виробництва підприємств та організацій, внесених до реєстру неплатоспроможних». Крім того, Фонд здійснює забезпечення соціального захисту «працівників, які вивільняються внаслідок реорганізації або ліквідації підприємств та організацій» [4, ст. 6]. Проведене дослідження показало, що у публічному доступі, зокрема у офіційних річних звітах КМУ [16], відсутні дані про напрямки використання урядом грошових коштів фонду. Це, на нашу думку, є негативною характеристикою системи управління державними фінансами та ступеня задоволення суспільних інтересів.

Метою створення Державного фонду регіонального розвитку було фінансування «інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку ..., що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків, спортивної інфраструктури» [5, ст. 24]. У цьому напрямку за кошти фонду, відповідно Постанови КМУ від 11.05.2016 р. № 362, було профінансовано 90 проектів на суму 433,204 млн. грн. (38 – Донецька область на суму 239,472 млн. грн., 52 – Луганська область на суму 193,732 млн. грн.) [17]. Таким чином, через зазначений фонд держава провадить регіональну політику, сприяє розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць України. Крім того, кошти фонду можуть використовуватися для розвитку окремих сфер суспільного життя. Так, кошти Фонду у 2016 році спрямовано, зокрема, на: освіту – 97 проектів на 338,42 млн. грн.; водопостачання та водовідведення – 40 проектів на 378,21 млн. грн.; охорону здоров'я та соціальний захист – 30 проектів на 144,43 млн. грн.; дорожньо-транспортну інфраструктуру – 23 проекти на 77,16 млн. грн.; культуру – 12 проектів на 24,14 млн. грн. та ін. [18]. Виходячи з зазначеного вважаємо, що за рухом грошових коштів фонду повинен здійснюватися систематичний державний та громадський фінансовий контроль.

Для здійснення непередбачуваних видатків формується Резервний фонд, кошти якого можуть використовуватися не лише у випадках стихійного лиха та ліквідації його наслідків, а й на обслуговування і погашення державного та місцевих боргів, фінансування додаткових заходів, що забезпечать виконання бюджетної програми тощо [19, ст. 6]. Крім того, з резервного фонду можуть видаватися кредити. Відмітимо, що Рішення про виділення коштів з резервного фонду приймається КМУ на підставі висновків Мінекономрозвитку та Мінфіну. Таким чином, якщо напрямки та обсяги коштів, що витратимуться з державного бюджету України, затверджуються на рівні парламенту (ВРУ), то з резервного фонду – на рівні уряду (КМУ), про що останній, на наш погляд, повинен звітувати перед громадськістю. Водночас, дослідження показало, що у

Звіті КМУ за 2016 р. та на офіційному веб-сайті така інформація відсутня [17]. Це свідчить про недотримання урядом принципу відкритості, публічності.

Більш того, офіційні звіти Рахункової палати свідчать про те, що КМУ систематично порушує норми законодавства, які регулюють порядок використання коштів резервного фонду. Так, контролюючий орган відмічає, що у 2015-2016 рр. «кошти резервного фонду спрямовувалися на видатки, які можливо було передбачити під час складання проекту державного бюджету за відповідними бюджетними програмами» [11, с. 29]. Наприклад, відмічено, що «у 2016 році на заходи із запровадження паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм, які не є непередбачуваними, з резервного фонду державного бюджету було використано 50 млн гривень» [11, с. 49-50].

Усе вище зазначене свідчить про необхідність вдосконалення норм законодавства, що регулює порядок використання коштів резервного фонду, посилення контролю за такими операціями та формування адекватної системи відповідальності до уповноважених осіб.

Як зазначалось раніше, до фондів екологічного спрямування, зокрема, відносять Державний фонд охорони навколишнього природного середовища, який є частиною Державного бюджету – утворюється за рахунок коштів, що надійшли від сплати екологічного податку, та створений з метою здійснення природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів [6, ст. 2]. Обсяг коштів Фонду за регіонами, що спрямовується на вирішення поставлених завдань, зокрема у 2017 р., регламентовано Постановами КМУ від 4.07.2017 р. «Деякі питання використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою 2401270 «Здійснення природоохоронних заходів» на 2017 рік» [20] та «Деякі питання використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою 2401500 «Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища» на 2017 рік» № 473 та № 274 відповідно [21]. Прийняття нормативно-правових актів, які передбачили напрямки використання коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, по суті, є позитивним моментом, однак не зрозуміло лише чому це зроблено у середині бюджетного року. Більш того, зміни до паспорта бюджетної програми Міністерства екології та природних ресурсів України «Здійснення природоохоронних заходів» на 2017р. взагалі були внесені 26.12.2017 р. [22]. При цьому така активізація роботи з виконання зазначеної бюджетної програми наприкінці бюджетного року відбувається регулярно. Так, Рахункова палата за результатами перевірки виконання бюджетної програми «Здійснення природоохоронних заходів» у сфері поводження з небезпечними відходами протягом 2013–2015 рр. дійшла висновків, що «через відкриття затверджених асигнувань державного бюджету наприкінці бюджетного року, що унеможливило дотримання їх розпорядниками термінів проведення конкурсних торгів, встановлених чинним законодавством» «із запланованих 11-ти заходів реалізовано лише два» [11, с. 94]. Таким чином, на нашу думку, порушується бюджетна дисципліна, а громадськість немає достовірної інформації про виконання такої програми.

Крім того, дослідження показало, що у публічному доступі відсутній звіт про використання коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища. Це знов ж таки доводить порушення головними

розпорядниками бюджетних коштів (зокрема Міністерством екології та природних ресурсів України) принципу відкритості.

Державний фонд поводження з радіоактивними відходами також відноситься до фондів екологічного спрямування, адже за рахунок коштів цього фонду «здійснюється фінансування заходів Загальнодержавної цільової екологічної програми поводження з радіоактивними відходами» [7, ст. 2]. Відмітимо, що норми законодавства, що регулює порядок функціонування Фонду не узгоджені. Так, у Законі України «Про поводження з радіоактивними відходами» № 255/95-ВР від 30.06.1995 р. визначено, що Державний фонд поводження з радіоактивними відходами формується «за рахунок коштів, які надходять від екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлені особливими умовами ліцензії строк, а також інших надходжень, не заборонених законодавством» [23, ст. 4]. У той час як у Постанові КМУ «Про затвердження порядку використання коштів Державного фонду поводження з радіоактивними відходами» № 473 від 20.05.2009 р. говориться про збір за забруднення навколишнього природного середовища [7], який з прийняттям Податкового кодексу України, як відомо, було замінено на екологічний податок (2011 р.).

Правові та організаційні недоліки призвели до того, що у 2010-2015 рр. Державний фонд поводження з радіоактивними відходами фактично не функціонував, оскільки законодавчі зміни у цей період призвели до того, що кошти фонду не накопичувалися та не мали цільового використання. Це негативно вплинуло на екологічну ситуацію в Україні, яка, як відмітило Державне агентство України з управління зоною відчуження у 2017 р., «за обсягами радіоактивних відходів перебуває на другому місці у Європі та на четвертому в світі» [24]. Все це, в свою чергу, не найкращим чином позначається на здоров'ї нації. Таким чином, актуалізується необхідність удосконалення правового, організаційного та фінансового забезпечення управління Фондом та діяльності, спрямованої на реалізацію Загальнодержавної цільової екологічної програми поводження з радіоактивними відходами у цій сфері, що впливатиме на захист не лише національних суспільних інтересів, а й глобальних.

Дуже важливого значення у цьому контексті набувають фонди, за рахунок яких фінансуються фундаментальні дослідження – фонди наукового спрямування. До таких фондів в Україні відносять Державний фонд фундаментальних досліджень [8]. Оскільки Фонд не формується за рахунок цільових надходжень, обсяги його фінансового ресурсу залежать від пріоритетів державної політики, які знаходять відображення у відповідній бюджетній програмі. Відмітимо, що зазначена бюджетна установа фінансується в рамках бюджетної програми «Дослідження, наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами та державним замовленням, підготовка наукових кадрів, фінансова підтримка преси, розвитку наукової інфраструктури, наукових об'єктів, що становлять національне надбання, забезпечення діяльності Державного фонду фундаментальних досліджень» [25, с. 9]. Так, у 2016 р. в рамках цієї програми було профінансовано фонд у сумі 20,24 млн. грн. (0,8% ВВП), 37,4% з якої витрачено

на «спільний конкурс наукових проектів вищих навчальних закладів, наукових установ Національної академії наук та національних галузевих академій наук України» [25, с. 9]. Таким чином, на нашу думку, обсяг коштів, що спрямовується державою на підтримку фундаментальних досліджень недостатній, а між тим інвестуючи в науку держава має можливість у майбутньому не лише сприяти суспільному розвитку, а й збільшити дохідну частину державного бюджету за рахунок продажу інтелектуальної власності. Водночас, для цього необхідно на законодавчому рівні змінити умови виділення бюджетних коштів. Крім того, вважаємо, що сам фонд грошових коштів повинен формуватися за рахунок стабільних перерахувань з державного бюджету України, розмір яких, наприклад, може залежати від показника ВВП країни.

Зауважимо, що нещодавно створений Державний дорожній фонд покликаний акумулювати фінансові ресурси, які спрямовуватимуться «на фінансування будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування державного значення та споруд на них, а також проектно-вишукувальні, науково-дослідні та впроваджувальні роботи, ...» [26, ст. 3]. За рахунок акцизних зборів та мит від нафтопродуктів, палива та автомобілів планується з 1.01.2018 р. задовільнити суспільні інтереси у створенні придатних для користування автомобільних шляхів. Відмітимо, що за оцінками Міністерства інфраструктури України 95% таких доріг не відповідає сучасним вимогам [27], а це в свою чергу може призводити до збільшення кількості аварій і, як наслідок, травм та смертей.

Крім того, формування спеціального фонду, на нашу думку, сприятиме оптимізації державних коштів, що розпорозувалися між бюджетними програмами, спрямованими на розвиток автомобільних доріг (наприклад, «Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування», «Розвиток автомагістралей та реформа дорожнього сектору»), та позитивно позначиться на реалізації Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013–2018 рр.

Державний фонд регіонального розвитку створений з метою фінансування за державний кошт регіональних програм та проектів. Щорічно порядок використання коштів фонду затверджується КМУ, а Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства розподіляє та звітує про виконання (реалізацію) програм регіонального розвитку. Наприклад, у 2017 р. у фонді було передбачено 3,5 млрд. грн. на реалізацію 803 проектів, з яких касові видатки склали майже 3,1 млрд. грн. [28]. Водночас, як відмічають аудитори Рахункової палати цілей Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 досягнуто не було внаслідок порушення норм бюджетного законодавства, розпорозення коштів Фонду та неналежного управління ними [11, с. 200-201] (наприклад, нерозподілений залишок коштів Фонду у 2016 р. склав 1,99 млрд. грн. [18]). Усе це доводить необхідність вдосконалення правових та організаційних засад функціонування Державного фонду регіонального розвитку, в тому числі шляхом визначення результативних показників реалізації конкретних регіональних програм (проектів).

Ще одним новоствореним цільовим фондом загального спрямування є Державний фонд розвитку водного господарства, джерелом формування якого, зокрема, є 10% рентної плати за спеціальне використання води (окрім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення). З 1.01.2018 р. кошти фонду будуть спрямовуватися на «фінансове забезпечення заходів з: експлуатації водогосподарського комплексу; будівництва та реконструкції меліоративних систем; захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь; централізованого водопостачання сільських населених пунктів, які користуються привізною водою; модернізації та розвитку водогосподарського комплексу» [7, ст. 24]. Таким чином, держава сприятиме задоволенню суспільних інтересів у якісній воді та збереженню водних природних ресурсів.

«За рахунок державних зборів, які справляються із суб'єктів авіаційної діяльності» створюється Державний спеціалізований фонд фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність [9, ст. 2]. Кошти Фонду використовуються, зокрема на: «фінансування загальнодержавних програм у сфері цивільної авіації; фінансування витрат на членство, участь та забезпечення представництва України у міжнародних авіаційних організаціях; фінансування витрат на проведення наукових досліджень» [9, ст. 13]. Водночас, станом на початок 2018 р. фахівці відмічають існування численних правових колізій, що негативно впливають на обсяги грошових коштів, які зараховуються до Фонду [29]. Їх усунення, на нашу думку, дозволить не лише збільшити фінансові ресурси Фонду, а й, за умови ефективного управління ними, позитивно позначиться на авіаційній галузі України, що сприятиме задоволенню економічних та соціальних інтересів населення.

Ст. 46 Конституції України встановлено право громадян на соціальний захист – «забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та ін.» [30]. Він гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням. Отже відповідні органи управління беруть на себе публічні зобов'язання по здійсненню соціального забезпечення громадян. З цією метою створюються позабюджетні фонди, які формуються за рахунок спеціальних внесків, що надходять безпосередньо до таких фондів. В Україні цільовими позабюджетними фондами є: Пенсійний фонд України (далі – ПФУ), Фонд соціального страхування (далі – ФСС), Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття (далі – ФЗССБ). Відмітимо, що ці фонди управляються відповідними бюджетними установами, діяльність яких регламентує ряд нормативно-правових актів, що свідчить про відсутність комплексного підходу до соціального захисту громадян з боку законодавців. Крім того, держава в особі органів державної влади використовує державні позабюджетні фонди не тільки як страховиків в сфері соціального страхування, а й у якості органів управління бюджетними коштами, які передаються фондам з державного бюджету для здійснення виплат за державним соціальним забезпеченням окремих категорій громадян, не пов'язаних з настанням страхових випадків (наприклад, громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи [31]).

Дослідження показало, що зазначені установи наділені певним комплексом функцій (рис. 1) та господарських компетенцій, реалізація яких дозволяє задовільнити суспільні інтереси. Водночас, як свідчать офіційні дані, якісно та повною мірою цього не вдається зробити в силу недосконалого правового, організаційного забезпечення та неефективного управління грошовими коштами таких фондів [32, с. 3]. Більш того, значна ступінь фінансової залежності публічних страховиків від держави [32] призводить до того, що вони самостійно повною мірою не можуть здійснювати свою фінансову діяльність без перерахувань із державного бюджету України.

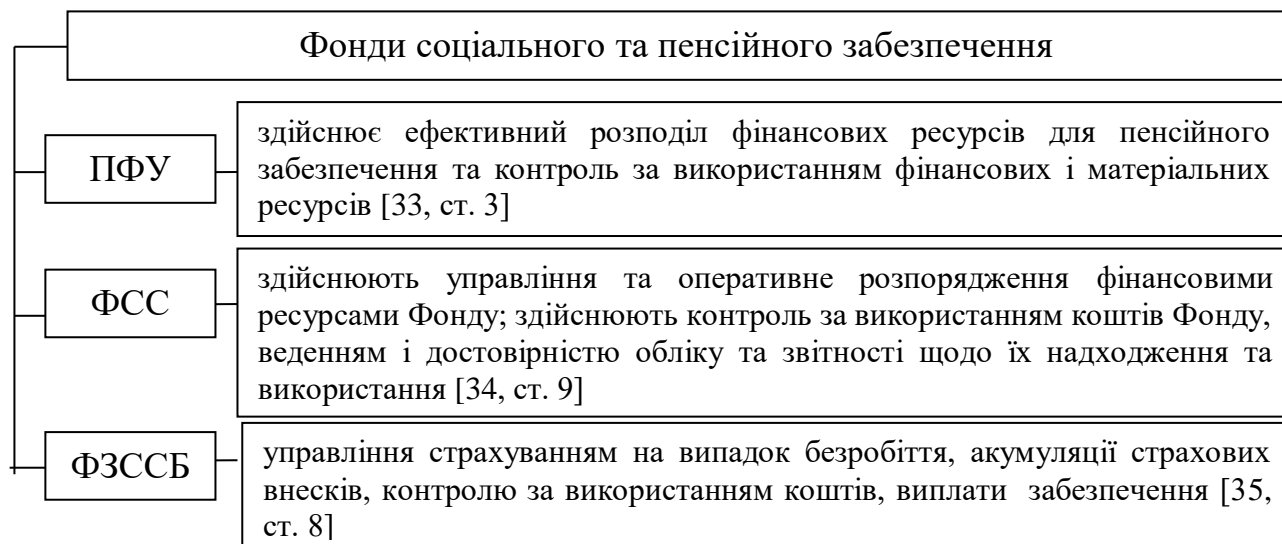


Рис. 1. Основні функції органів управління фондами соціального забезпечення громадян України [складено автором]

Модернізація систем пенсійного та соціального страхування неможлива без адекватної перебудови системи фінансових відносин, що дозволяє забезпечити стійкість і гарантованість реалізації соціальних прав громадян за рахунок відповідної частини публічних фондів грошових коштів.

Слід зазначити, що до функцій будь-якої сучасної правової держави відносять захист інтересів особистості та суспільства, в тому числі й захист інтересів вкладників банків. З метою реалізації такої функції в Україні було створено Фонд гарантування вкладів фізичних осіб – управитель державного позабюджетного фонду, який здійснює управління фінансовими ресурсами, що, зокрема, акумулюються з метою здійснення заходів «щодо організації виплат відшкодувань за вкладками» [36, ст. 4]. Таким чином державою створено інститут обов’язкового страхування економічних інтересів громадян, який на сьогоднішній день виконує зобов’язання, узяті банками – учасниками фонду, але не в повному обсязі (до 200 тис. грн.).

Крім того, за результатами контролю Рахункової палати, які, як зазначено у звіті, є закритою інформацією, Фондом гарантування вкладів фізичних осіб не забезпечено «ефективного використання коштів Державного бюджету України, передбачених на відшкодування гарантованих сум вкладникам банків, визнаних неплатоспроможними, і управління ними» [11, с. 77]. Усе це свідчить про необхідність вдосконалення механізму захисту економічних інтересів фізичних осіб – громадян України та здійснення заходів по зменшенню навантаження на державний бюджет.

Висновки. За результатами проведеного дослідження ми дійшли до висновку щодо доцільності функціонування в Україні державних цільових фондів як таких, що формуються за рахунок бюджетних коштів, так і тих, що акумулюють внески фізичних та/або юридичних осіб. Усвідомлення цього органами державної влади призвело до прийняття рішення про заснування наприкінці 2017 р. Державного дорожнього фонду та Державного фонду розвитку водного господарства, які почали функціонувати з 1.01.2018 р. Утворення спеціалізованих цільових фондів грошових коштів дозволяє систематично акумулювати грошові кошти, що спрямовуватимуться на виконання державою покладених на неї завдань. Крім того, такі грошові кошти не будуть розпорюшуватися на численні бюджетні програми, які нерідко дублюють одна одну.

Вважаємо, що економічні відносини, які виникають у зв'язку з функціонуванням цільових фондів грошових коштів потребують удосконалення, зокрема в частині нормативно-правового регулювання. Проріхи та неузгодженості законодавства призводять до: 1) відсутності чітко визначеного порядку формування, розподілу та використання кожного з таких фондів; 2) порушення принципу відкритості (гласності) суб'єктами управління державними фінансами; 3) ускладнення, а подекуди й унеможливлення здійснення контролю з боку громадськості та відповідних уповноважених контролюючих органів за суб'єктами управління такими фондами; 4) відсутності відповідальності суб'єктів управління цільовими фондами грошових коштів перед громадськістю. Усе це негативно позначається на ефективності управління бюджетними та позабюджетними фондами грошових коштів, а отже не сприяє повноцінному забезпеченню соціального захисту громадян та задоволенню суспільних інтересів.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print>
2. Наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Положення про Фонд соціального захисту інвалідів» від 14.04.2011 р. № 129. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0528-11>
3. Розпорядження Кабінет Міністрів УРСР «Про утворення Українського фонду підтримки селянських (фермерських) господарств і кооперативів по виробництву сільськогосподарської продукції» від 27.06.1991 р. № 83-р. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/83-91-%D1%80>
4. Постанова КМУ «Про фонд стабілізації підприємств та організацій, внесених до реєстру неплатоспроможних» від 7.04.1998 р. № 466. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/466-98-%D0%BF>
5. Постанова КМУ «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» від 18.03.2015 р. № 196. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-%D0%BF>

6. Постанова КМУ «Про затвердження положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища» від 7.05.1998 р. № 634. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/634-98-%D0%BF>
7. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку використання коштів Державного фонду поводження з радіоактивними відходами» від 20.05.2009 р. № 473. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/473-2009-%D0%BF>
8. Постанова КМУ «Про Державний фонд фундаментальних досліджень» від 24.12.2001 р. № 1717. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1717-2001-%D0%BF>
9. Постанова КМУ «Про створення Державного спеціалізованого фонду фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність та участь України у міжнародних авіаційних організаціях» від 28.09.1993 р. № 819. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/819-93-%D0%BF>
10. Результати контролю додержання законодавства про зайнятість та працевлаштування інвалідів (січень–березень 2017 року). – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://dsp.gov.ua/rezultaty-kontroliu-doderzhannia-zakonodavstva-pro-zainiatist-ta-pratsevlashtuvannia-invalidiv-sichen-berezen-2017-roku/>
11. Офіційний веб-сайт Рахункової палати. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751480/Zvit_RP_2016.pdf
12. Лист Міністерства соціальної політики України від 29.06.2017 р. № 660/0/132-17/172. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <https://dostup.pravda.com.ua/request/22356/response/41390/attach/2/660%200%20132%2017%20id1112316.pdf>
13. Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби України. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=353931>
14. Закон України «Про фермерське господарство» від 19.06.2003 р. № 973-ІУ. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/973-15>
15. Укрдержфонд звітує за результатами 2017 року. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://udf.gov.ua/uk/node/711>
16. Звіт Уряду за 2017 рік. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/zvit-uryadu-za-2017-rik>
17. Звіт про хід і результати виконання програми діяльності Кабінету міністрів України у 2016 році. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/plany%20uryadu/GOVERNMENT_REPORT_2016.pdf
18. Зубко Г. Державний фонд регіонального розвитку – інструмент, через який держава формує регіональну політику. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/2356>

19. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету» від 29.03.2002 р. № 415. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/415-2002-%D0%BF>
20. Постанова КМУ «Деякі питання використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою 2401270 «Здійснення природоохоронних заходів» на 2017 рік» від 4.07.2017 р. № 473. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/473-2017-%D0%BF>
21. Постанова КМУ «Деякі питання використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою 2401500 «Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища» на 2017 рік» від 4.07.2017 р. № 274. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2017-%D0%BF>
22. Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства екології та природних ресурсів України «Про внесення змін до паспорта бюджетної програми» від 26.12.2017 р. № 493/1127. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: https://menr.gov.ua/files/docs/Passporta_KPKVK/nakaz_493_1127.pdf
23. Закон України «Про внесення зміни до статті 4 Закону України «Про поводження з радіоактивними відходами» щодо удосконалення механізму фінансування поводження з радіоактивними відходами» від 11.07.2017 р. № 2124-VIII. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2124-19>
24. Законопроекти щодо відновлення цільового використання коштів Фонду РАВ схвалені Урядом та перебувають на розгляді у Верховній Раді України від 16.05.2017 р. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://dazv.gov.ua/novini-ta-media/vsi-novyny/zakonoproekti-shchodo-vidnovlennya-tsilovogo-vikoristannya-koshtiv-fondu-rav-skhvaleni-uryadom-ta-perebuvayut-na-rozglyadi-u-verkhovnij-radi-ukrajini.html>
25. Звіт про виконання наукових та науково-технічних робіт за 2016 рік від 10.02.2017 р. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: http://www.dffd.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=250&Itemid=1839&lang=ua
26. Закон України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» від 18.09.1991 р. № 1562-XII. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1562-12>
27. Офіційний веб-сайт Міністерства інфраструктури України. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <https://mtu.gov.ua/timeline/Dorozhne-gospodarstvo.html>
28. Реалізація проектів за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку станом на 01.01.2018 р. від 19.01.2018 р. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://dfrr.minregion.gov.ua/realizatsiya-proektiv-za-rahunok-koshtiv-derzhavnogo-fondu-regionalnogo-rozvitku-stanom-na-01-01-2018>
29. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Державний спеціалізований фонд фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність та участь України у міжнародних авіаційних організаціях». – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: http://www.zakonoproekt.org.ua/viewhtm.aspx?hn=Pojasnjuvaljna_zapyska_19_01_20181

30. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/104-2017-%D0%BF>
31. Постанова КМУ «Про затвердження бюджету Фонду соціального страхування України на 2017 рік» від 1.03.2017 р. № 104. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/104-2017-%D0%BF>
32. Рішення Рахункової палати «Про результати аналізу причин утворення дефіциту бюджету Пенсійного фонду та його покриття за рахунок коштів державного бюджету» від 25.04.2017 р. № 10. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751713/R_RP_10-2_2017.pdf?subportal=main
33. Постанова КМУ «Про Положення про Пенсійний фонд України» від 6.04.2011 р. № 384/2011. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/384/2011>
34. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов’язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці» від 28.12.2014 р. № 77-VIII. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/77-19>
35. Закон України «Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 2.03.2000 р. № 1533-III. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1533-14>
36. Закон України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23.02.2012 р. № 4452-VI. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4452-17>

References

1. Verkhovna Rada (2010), “Budget Code of Ukraine”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print> (Accessed 20 February 2018)
2. Ministry of Social Policy of Ukraine (2011) “On Approval of the Regulations on the Fund for Social Protection of the Disabled”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0528-11> (Accessed 20 February 2018)
3. Cabinet of Ministers of Ukrainian Soviet Socialist Republic (1991), “About the formation of the Ukrainian Fund for support of peasant (farmer) farms and cooperatives for the production of agricultural products”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/83-91-%D1%80> (Accessed 20 February 2018)
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (1998), “About the Stabilization Fund of Enterprises and Organizations Listed in the Register of Insolvent”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/466-98-%D0%BF> (Accessed 23 February 2018)
5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), “Some issues of the state fund of regional development”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-%D0%BF> (Accessed 23 February 2018)
6. Cabinet of Ministers of Ukraine (1998), “On approval of the State Fund for Environmental Protection”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/634-98-%D0%BF> (Accessed 23 February 2018)

7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2009), “On Approval of the Procedure for Using the Funds of the State Fund for Radioactive Waste Management”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/473-2009-%D0%BF> (Accessed 23 February 2018)
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2001), “About the State fund of fundamental researches”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1717-2001-%D0%BF> (Accessed 23 February 2018)
9. Cabinet of Ministers of Ukraine (1993), “On the creation of the State Specialized Fund for the financing of national expenditures on aviation activities and Ukraine's participation in international aviation organizations”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/819-93-%D0%BF> (Accessed 23 February 2018)
10. Results of control over observance of legislation on employment and employment of disabled persons (2017), available at: <http://dsp.gov.ua/rezultaty-kontroliu-doderzhannia-zakonodavstva-pro-zainiatist-ta-pratsevlashtuvannia-invalidiv-sichen-berezen-2017-roku/> (Accessed 24 February 2018)
11. Site of The Accounting Chamber (2016), available at: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751480/Zvit_RP_2016.pdf (Accessed 24 February 2018)
12. Ministry of Social Policy of Ukraine (2017), “Letter”, available at: <https://dostup.pravda.com.ua/request/22356/response/41390/attach/2/660%200%20132%2017%20id1112316.pdf> (Accessed 24 February 2018)
13. State Treasury Service of Ukraine (2017), available at: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=353931> (Accessed 24 February 2018)
14. Verkhovna Rada (2003), “About the farm”, available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/973-15> (Accessed 24 February 2018)
15. The Ukrainian State Fund reports on the results of 2017 (2017), available at: <http://udf.gov.ua/uk/node/711> (Accessed 26 February 2018)
16. Government report for 2017 (2017), available at: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/zvit-uryadu-za-2017-rik> (Accessed 26 February 2018)
17. Report on the progress and results of the implementation of the program of activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine in 2016 (2016), available at: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/plany%20uryadu/GOVERNMENT_REPO_RT_2016.pdf (Accessed 26 February 2018)
18. Zubko G. (2017) “The State Fund for Regional Development is an instrument through which the state forms a regional policy”, available at: <http://decentralization.gov.ua/news/2356> (Accessed 26 February 2018)
19. Cabinet of Ministers of Ukraine (2002), “On approval of the use of funds from the reserve fund of the budget”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/415-2002-%D0%BF> (Accessed 27 February 2018)
20. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), “Some issues regarding the use of funds envisaged in the state budget under the program 2401270 “Implementation of environmental measures” in 2017”, available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/473-2017-%D0%BF> (Accessed 27 February 2018)

21. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "Some issues regarding the use of funds envisaged in the state budget under the program 2401500 "Implementation of measures for the implementation of priorities for the development of the environmental protection" in 2017", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2017-%D0%BF> (Accessed 27 February 2018)
22. Ministry of Finance of Ukraine and Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine (2017), "On amendments to the budget program passport", available at: https://menr.gov.ua/files/docs/Passporta_KPKVK/nakaz_493_1127.pdf (Accessed 27 February 2018)
23. Verkhovna Rada (2017), "On Amendments to Article 4 of the Law of Ukraine "On Radioactive Waste Management" regarding the improvement of the mechanism for financing radioactive waste management", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2124-19> (Accessed 26 February 2018)
24. Verkhovna Rada (2017), "The bills on restoration of the targeted use of the funds of the RAW Fund are approved by the Government and are under consideration in the Verkhovna Rada of Ukraine as of May 16, 2017", available at: <http://dazv.gov.ua/novini-ta-media/vsi-novyny/zakonoproekti-shchodovidnovlennya-tsilovogo-vikoristannya-koshtiv-fondu-rav-skhvaleni-uryadom-ta-perebuva-yut-na-rozglyadi-u-verkhovnij-radi-ukrajini.html> (Accessed 26 February 2018)
25. Report on the implementation of scientific and scientific works for 2016 from February 10, 2017, available at: http://www.dffd.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=250&Itemid=1839&lang=ua (Accessed 27 February 2018)
26. Verkhovna Rada (1991), "About sources of financing of road economy of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1562-12> (Accessed 20 February 2018)
27. Official website of the Ministry of Infrastructure of Ukraine, available at: <https://mtu.gov.ua/timeline/Dorozhne-gospodarstvo.html> (Accessed 27 February 2018)
28. Implementation of projects at the expense of the state fund of regional development as of 01.01.2018 from January 19, 2018, available at: <http://dfrr.minregion.gov.ua/realizatsiya-proektiv-za-rahunok-koshtiv-derzhavnogo-fondu-regionalnogo-rozvitku-stantom-na-01-01-2018> (Accessed 27 February 2018)
29. Explanatory note to the draft Law of Ukraine "On the State Specialized Fund for the financing of national expenditures on aviation activities and Ukraine's participation in international aviation organizations", available at: http://www.zakonoproekt.org.ua/viewhtm.aspx?hn=Pojasnjuvaljna_zapyska_19_01_20181 (Accessed 27 February 2018)
30. Verkhovna Rada (1996), "Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page3> (Accessed 14 December 2017)
31. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "On approval of the budget of the Social Insurance Fund of Ukraine for 2017", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/104-2017-%D0%BF> (Accessed 27 February 2018)

32. The Accounting Chamber (2017) “The decision of the Accounting Chamber “On the results of the analysis of the reasons for the creation of a deficit of the budget of the Pension Fund and its coverage at the expense of the state budget”, available at: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751713/R_RP_10-2_2017.pdf?subportal=main (Accessed 27 February 2018)
33. Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), “About the Regulation on the Pension Fund of Ukraine”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/384/2011> (Accessed 27 February 2018)
34. Verkhovna Rada (2014), “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Reform of Mandatory State Social Insurance and Legalization of the Labor Fund”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/77-19> (Accessed 27 February 2018)
35. Verkhovna Rada (2000), “On Compulsory State Social Insurance in Case of Unemployment”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1533-14> (Accessed 27 February 2018)
36. Verkhovna Rada (2012), “About the system of guaranteeing deposits of individuals”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4452-17> (Accessed 27 February 2018)