

Кузнєцова А. Я.
д.е.н., професор,
Державний вищий навчальний заклад «Університет банківської справи»
Україна; e-mail: angel@ubs.edu.ua
Гетьман Є. М.
аспірант,
Інститут банківських технологій та бізнесу
Державного вищого навчального закладу
«Університет банківської справи»
Україна; e-mail: dazvgetman@gmail.com

ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ: ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

Анотація. У статті розкрито сутність джерел фінансування державних цільових програм на основі аналізу чинного вітчизняного законодавства. Досліджено існуючі точки зору щодо класифікації видів джерел фінансування державних цільових програм. На основі узагальнення наукових праць, розроблено та пропонується законодавчо закріпити наступну узагальнену розширену класифікацію джерел фінансування державних цільових програм в Україні: Державний бюджет України; місцеві бюджети; цільові фонди; інші джерела, які не заборонені законодавством. Саме така розширена класифікація враховує усі напрацювання вітчизняних вчених у частині дослідження джерел фінансування державних цільових програм та буде відповідати міжнародному досвіду.

Ключові слова: державні цільові програми, джерела фінансування, класифікація, Державний бюджет, місцевий бюджет.

Формул: 0; рис.: 1; табл.: 1; бібл.: 15

Kuznietsova A. Y.
Doctor of Science in Economics, professor
Higher State Educational Institution «Banking University»
Ukraine; e-mail: angel@ubs.edu.ua
Getman Y. M.
PhD student,
Institute of banking technology and business
Higher State Educational Institution «Banking University»
Ukraine; e-mail: dazvgetman@gmail.com

SOURCES OF FINANCING OF STATE TARGET PROGRAMS: CONCEPT AND CLASSIFICATION

Abstract. The article touches upon the essence of funding sources for state target programs based on the analysis of the current national legislation. The existing points of view concerning the classification of types of funding sources of state target programs are investigated. Within the scope of the summarized scientific works, it was developed and proposed to legislate the following generalized broad classification of sources of financing of state target programs in Ukraine: the State Budget of Ukraine; local budgets; trust funds; other sources that are not prohibited by law since the sources of funding for state-targeted programs are predominantly used repeatedly, in addition, many of them are part-regular. One-time sources are quickly exhausted and do not ensure the sustainability of funding state-targeted programs. Therefore, it is such an expanded classification that takes into account all the work of national scientists in terms of the study of funding sources for state-targeted programs and will be in line with international experience.

Keywords: state target programs, sources of financing, classification, state budget, local budget.

JEL Classification: H5, H61, H72, K1

Formulas: 0; fig.: 1; tabl.: 1; bibl.: 15

Кузнецова А. Я.
д.э.н., профессор,
Государственное высшее учебное заведение
«Университет банковского дела»
Украина; e-mail: angel@ubs.edu.ua

Гетьман Е. Н.
аспірант,
Институт банковских технологий и бизнеса
Государственного высшего учебного заведения
«Университет банковского дела»
Украина; e-mail: dazvgetman@gmail.com

ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ: ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ

Аннотация. В статье раскрыта сущность источников финансирования государственных целевых программ на основе анализа действующего отечественного законодательства. Исследованы существующие точки зрения относительно классификации видов источников финансирования государственных целевых программ. На основе обобщения научных работ, разработано и предлагается законодательно закрепить следующую обобщенную расширенную классификацию источников финансирования государственных целевых программ в Украине: Государственный бюджет Украины; местные бюджеты; целевые фонды; другие источники, не запрещенные законодательством. Именно такая расширенная классификация учитывает все наработки отечественных ученых в части исследования источников финансирования государственных целевых программ и будет соответствовать международному опыту.

Ключевые слова: государственные целевые программы, источники финансирования, классификация, Государственный бюджет, местный бюджет.

Формул: 0; рис.: 1; табл.: 1; библи.: 15

Вступ. На тлі економічної кризи, в Україні фінансування державних цільових програм стримується значним обмеженням розміру видатків країни та зміною пріоритетів економічного розвитку. Це призводить до неможливості ефективного виконання завдань та перенесення строків їхньої реалізації. Фактичне фінансування державних цільових програм в Україні у 2015 році склало 26,29 % від запланованої суми видатків на реалізацію завдань та заходів за 38 програмами [1]. Через недосягнення хоча б 50 % запланованого фінансування шість державних цільових програм не було профінансовано взагалі та за ними не було реалізовано жодних заходів. У 2016 році фактичне фінансування збільшилось до 31,4 % від початково запланованої суми, але відбулось це за рахунок збільшення бюджетного фінансування [2]. Так як фактичне фінансування з інших джерел, ніж Державний та місцеві бюджети було виконане лише на 16,6 %. Більшість державних замовників, всупереч вимогам статті 8 Закону України [3], не здійснюють належного контролю за виконанням заходів та завдань програм та не забезпечують проведення активної роботи щодо пошуку небюджетних джерел фінансування, особливо за умови економії бюджетних коштів. До основних проблемних питань фінансування та виконання державних цільових програм в Україні, які є системними недоліками, пов'язаними з розробленням та виконанням програм, відноситься незабезпечення програм реальними джерелами фінансування: прогнознi обсяги фінансових ресурсів програм, у тому числі коштів державного бюджету, не узгоджуються з реальними можливостями їх фінансування. Тому, дослідження проблемних питань сутності та класифікації джерел

фінансування державних цільових програм в Україні та надання пропозицій щодо її вдосконалення набуло першочергового значення.

Аналіз останніх досліджень та постановка завдання. Проблемні питання поняття та класифікації державних цільових програм досліджували такі вітчизняні та зарубіжні науковці, зокрема: О.І. Амоша, М. Аткинсон, В.Д. Базилевич, С. Бланк, Ш. Бланкарт, Хане де Брюн, С.А. Буковинський, А.С. Гальчинський, Б. Гарднер, С.В. Голов, П.С. Єщенко, Р. Іннес, Є. Квейд, Д. Кліланд, В. Кінг, Д. Конол, К.В. Павлюк, В.Л. Плескач, Н.І. Рубан, І.Б. Стефанюк, Л. Твітен, Дж. Хопкінс, А.А. Чухно, О.В. Шевчук.

Однак, необхідно зазначити, що не зважаючи на значну кількість наукових праць та істотні досягнення в цій галузі, низка питань теоретико–методичного та практичного характеру щодо класифікації джерел фінансування державних цільових програм залишаються остаточно не розв’язаними, дискусійними, потребують уточнень та подальшого розвитку, що і обумовлює необхідність проведення даного наукового дослідження.

Метою статті є дослідження класифікації державних цільових програм та надання пропозицій щодо її удосконалення.

Результати дослідження. Структура джерел фінансування державних цільових програм не стабільна і багатогранна. Вона змінюється у процесі розвитку економіки, фінансування і грошово–кредитної політики держави.

Відповідно до Закону України «Про державні цільові програми» [3] джерела фінансування державних цільових програм поділяються на дві групи:

- 1) Державний бюджет України;
- 2) інші джерела, передбачені законом.

Традиційно найвагомим джерелом фінансування державних цільових програм є кошти державного та місцевих бюджетів, тоді як кошти, отримані з інших джерел, — лише додатковий фінансовий ресурс. В Україні, даний момент часу, основною формою фінансування державних цільових програм виступає бюджетне фінансування.

Проте, аналіз існуючих точок зору вчених щодо визначення джерел фінансування державних цільових програм вказує на їх неоднозначність. Водночас, в наслідок узагальнення наукових позицій, з упевненістю можна виділити три складових види джерел фінансування державних цільових програм. Зокрема це:

- Державний бюджет та фонди;
- місцеві бюджети і фонди;
- інші джерела (позабюджетні кошти).

Разом з тим, вивчення безпосередньо самих державних цільових програм, затверджених урядовими постановами, а також звітів державних замовників програм й органів фінансового контролю про хід виконання державних цільових програм [1, 2], дозволяє зробити деякі узагальнення. Зокрема, що друга група джерел фінансування державних цільових програм, згідно з Законом [3], може бути деталізована шляхом включення до її складу:

- місцевих бюджетів;
- цільових фондів коштів усіх рівнів;
- інших джерел фінансування (внески учасників реалізації програм; кошти суб’єктів господарювання, цільові відрахування від прибутку організацій, зацікавлених у здійсненні програм; гранти міжнародних організацій; благодійні внески; кошти міжнародних програм; кошти позабюджетних фондів тощо).

Також, доречно класифікувати джерела фінансування державних цільових програм за такими основними критеріями як регулярність використання, спосіб залучення та територіальне походження (табл. 1).

Основна класифікація видів джерел фінансування державних цільових програм

Критерії класифікації	Види джерел фінансування
Регулярність використання	регулярні (податки, орендна плата, лізингові платежі)
	нерегулярні (міжнародна технічна допомога, гранти, кредити)
	разові (продаж землі, приватизація комунального майна)
Спосіб залучення	бюджетні
	інвестиційні
	кредитні
	грантові
Територіальне походження	внутрішні (передбачають залучення ресурсів, наявних у державі)
	зовнішні (передбачають залучення ресурсів ззовні)

Джерело: розроблено авторами на основі [3, 4, 5, 6, 7].

Крім того, джерела фінансування державних цільових програм можна класифікувати за поділом фінансів (коштів) на [8, 9]:

- публічні;
- приватні.

За фондами грошових коштів на [10, 11, 12]:

- публічні фонди (Державний і місцеві бюджети України з відповідними фондами);
- приватні фонди коштів (фонди грошових коштів юридичних осіб (суб'єктів господарювання), створених на праві приватної власності, а також грошові кошти фізичних осіб).

Джерела фінансування державних цільових програм також можна класифікувати в залежності від рівня управління національною економікою на джерела [13, 14]:

- центрального бюджету;
- адміністративних фінансів (область);
- позабюджетних коштів.

Позабюджетні джерела у свою чергу включають:

- внески учасників реалізації програм;
- цільові відрахування від прибутку підприємств;
- кредити банків;
- кошти фондів і громадських організацій та інші надходження.

При цьому, більшість джерел фінансування державних цільових програм має внутрішнє походження (рис.1).

Деякі джерела фінансування державних цільових програм (інвестиції, благодійна допомога) можуть бути водночас і внутрішніми, і зовнішніми. Передусім йдеться про інвестиційні та інноваційні державні цільові програми. В Україні накопичено чимало невирішених проблем і тільки за рахунок внутрішніх джерел фінансування їх вирішити неможливо, тому дедалі більше державні замовники цільових програм мають залучати інвестиції та інші ресурси ззовні.

Іноземні інвестори можуть фінансувати цільові програми на основі пайової участі. Особливістю інвестицій як джерела фінансування державних цільових програм є те, що вони спрямовуються на реалізацію певного проекту безпосередньо, а не через загальний бюджет. Інвестиційні джерела можуть перебувати як у приватній власності, так і повністю або частково знаходитись у комунальній власності. У світовій практиці вироблено багато механізмів розподілу витрат і ризиків впровадження фінансування державних цільових програм між публічним і приватним сектором, зокрема: державно-приватне партнерство, податкові стимули для приватного сектору, концесія, місцеві гарантії тощо.

Для фінансування державних цільових програм органи влади також можуть залучати кредитні джерела, беручи на себе відповідні боргові зобов'язання на умовах строковості, платності та поворотності. Джерелом фінансування державних цільових програм можуть бути інвестиційні і конверсійні кредити, а також цільові кредити банків під державні гарантії

Кредитні джерела фінансування державних цільових програм мають багато потенційних переваг (можливість отримати значні за обсягами фінансові ресурси, які можна повертати поступово протягом тривалого терміну), але й супроводжуються значними ризиками (можлива неуспішна реалізація проектів, збільшення боргового навантаження тощо).

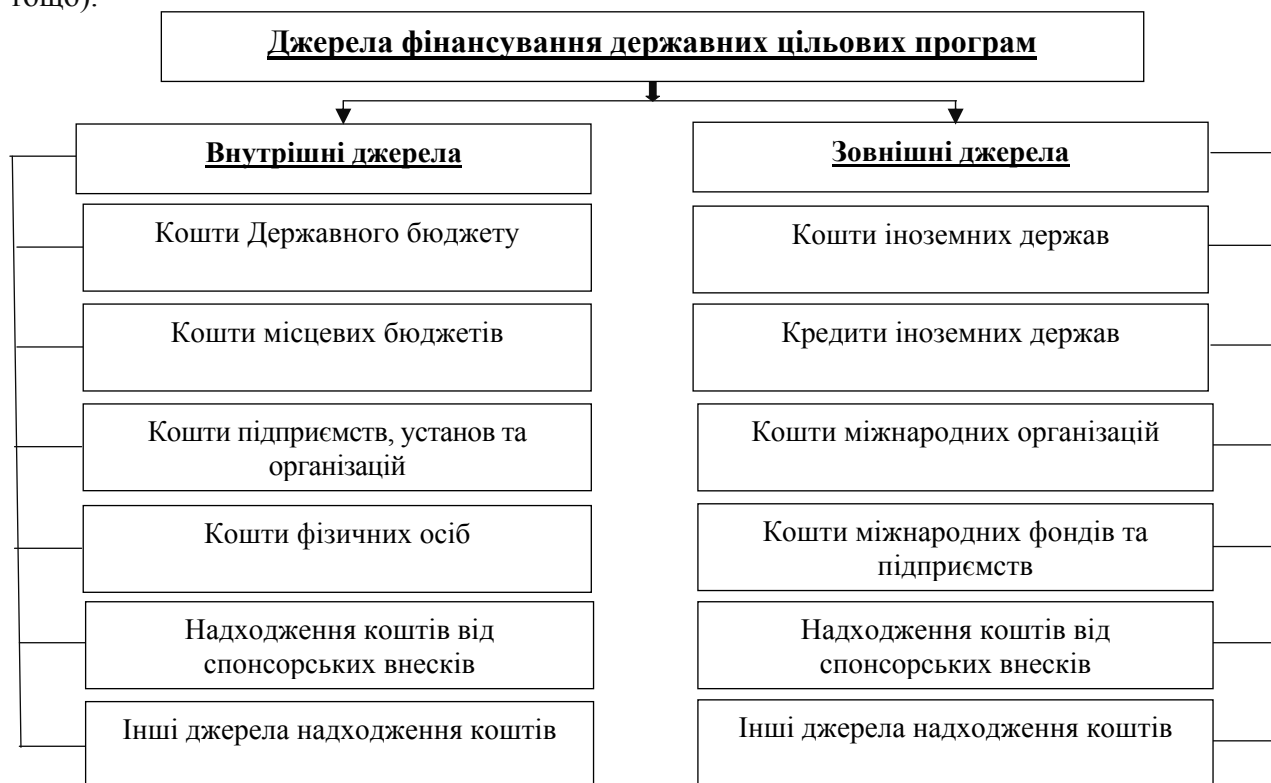


Рис.1. Основні джерела фінансування державних цільових програм
Джерело: побудовано авторами на основі [1, 6, 7, 15].

Особливу роль у фінансуванні державних цільових програм може відігравати банківський кредит. Головним об'єктом кредитування державних цільових програм повинні бути інвестиції регіональних та місцевих рад. Кредит має надходити на рахунок місцевого бюджету, а його погашення здійснюватися у встановлений термін за рахунок частини планових доходів і вільних залишків бюджетних коштів. З огляду на необхідність погашення кредиту, доцільне обмеження у виборі кредитора до одного банку і надання місцевій раді права вибору банку, що кредитує.

Окремим джерелом фінансування державних цільових програм є грантові кошти. Йдеться про ресурси, надані для фінансування державних цільових програм у вигляді міжнародної технічної допомоги, грантів міжнародних донорських організацій, благодійних внесків та пожертв. Грантовими також можна вважати кошти, спрямовані на розвиток фінансування державних цільових програм в рамках проектів корпоративної соціальної відповідальності, що підтримуються інституціями приватного сектору, які здійснюють свою діяльність на відповідній території. Зазвичай грантові кошти становлять невелику частку фінансування державних цільових програм у економічно розвинутих країнах. Натомість, в Україні, де доступ до інших джерел фінансування є вкрай обмеженим, саме грантові джерела часто мають вирішальне значення для фінансування різноманітних державних цільових програм. Грантові кошти також нерідко виконують супровідну та підтримуючу функцію щодо інших джерел фінансування, зокрема, інвестицій чи кредитів міжнародних фінансових організацій.

Також резервом збільшення витрат на виконання державних цільових програм є використання коштів господарських структур, а також об'єднання бюджетних коштів із коштами приватного сектора економіки. Цей підхід необхідно використовувати за інвестиційними державними цільовими програмами на різних рівнях (галузевому, міжгалузевому, регіональному, місцевому) в процесі приватно–державного партнерства.

Висновки. Варто зазначити, що на сьогоднішній день, досить вагомі потенційні можливості зменшення видаткової частини Державного бюджету щодо фінансування державних цільових програм пов'язані з удосконаленням процесу формування регіональних та місцевих бюджетів державних цільових програм. В наслідок реформи децентралізації влади, первинна ланка цих бюджетів (територіальні громади) одержали широкі права з використання отриманих власних фінансових ресурсів та державного майна, переданого в комунальну власність, що значно розширює фінансову базу органів самоврядування і дає можливість фінансувати значну частину витрат бюджетів державних цільових програм за рахунок власних доходів.

Регулярність також є важливою ознакою як доступності певного джерела фінансування державних цільових програм, так і зацікавленості органів влади в його застосуванні. Регулярність напряму пов'язана зі сталістю джерел фінансування, тобто можливістю їх врахування при здійсненні довгострокового планування та використання в майбутньому. Треба зазначити, що джерела фінансування державних цільових програм переважно використовуються багаторазово, до того ж чимала їх частина – регулярно. Разові джерела швидко вичерпуються і не забезпечують сталості фінансування державних цільових програм.

Тому, на основі проведеного аналізу, пропонується законодавчо закріпити наступну розширену класифікацію джерел фінансування державних цільових програм в Україні:

- 1) Державний бюджет України;
- 2) місцеві бюджети;
- 3) цільові фонди;
- 4) інші джерела, які не заборонені законодавством.

Саме така розширена класифікація врахує усі напрацювання вітчизняних вчених у частині дослідження джерел фінансування державних цільових програм та буде відповідати міжнародному досвіду.

Література

1. Стан виконання державних цільових програм у 2015 році [Електронний ресурс] // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-A&tag=DerzhavniTsiloviProgrami>.
2. Стан виконання державних цільових програм у 2016 році [Електронний ресурс] // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-A&tag=DerzhavniTsiloviProgrami>.
3. Про державні цільові програми [Електронний ресурс] : закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
4. 2012 Global Sustainable Investment Review [Electronic resource] / Global Sustainable Investment Alliance (GSIA). – Available at: <http://gsiareview.2012.gsi-alliance.org/pubData/source/Global%20Sustainable%20Investment%20Alliance.pdf>.
5. Rio+20 : Corporate Sustainability Forum [Electronic resource]. – Available at: <http://csf.compact4rio.org/events/rio-20-corporate-sustainability-forum/event-summary-251b87a2deaa4e56a3e00ca1d66e5bfd.aspx>.
6. Пашинська, В. В. Правове регулювання фінансування державних цільових програм [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пашинська Вікторія Вікторівна. – К. : Нац. авіац. ун-т, 2015. – 20 с.
7. Піменова, М. М. Фінансове забезпечення державних програм ресурсозбереження в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Піменова Марія Михайлівна ; Львів. держ. фінанс. акад. – Львів, 2015. – 20 с.
8. Худяков, А. И. Правовые формы финансовой деятельности государства [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Худяков А. И. – Алматы, 1996. – 46 с.
9. Монаєнко, А. О. Організація, форми і методи фінансування видатків бюджету [Текст] / А. О. Монаєнко // Наше право. – 2009. – № 1, Ч. 2. – С. 68–72.
10. Козырин, А. Н. Публичные финансы: взаимодействие государства и общества [Текст] / А. Н. Козырин. – Москва, 2002. – 34 с.
11. Ашмарина, Е. М. Некоторые аспекты расширения предмета финансового права в Российской Федерации: проблемы и перспективы [Текст] : [монография] / Е. М. Ашмарина. – Москва : Полиграф ОПТ, 2004. – 128 с.
12. Лукашев, О. А. Класифікація публічних фондів коштів в контексті побудови системи фінансового права [Текст] / О. А. Лукашев // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 403–407.
13. Абанкина, И. В. Бюджетное финансирование образовательных учреждений: структура и источники денежных средств [Текст] / И. В. Абанкина, Е. В. Савицкая // Вопросы статистики – 2006. – № 7. – С. 45–53.
14. Кочкаров, Р. А. Целевые программы: инструментальная поддержка [Текст] / Р. А. Кочкаров. – Москва : Экономика, 2007. – 223 с.
15. Попович, О. С. Проблеми підвищення ефективності державних цільових програм [Текст] / О. С. Попович, Т. М. Велентейчик // Наука та наукознавство. – 2009. – № 2. – С. 38–47.

Стаття надійшла до редакції 18.11.2017

*©Кузнєцова А. Я.,
Гетьман Є. М.*

References

1. Stan vykonannia derzhavnykh tsilovykh prohram u 2015 rotsi. Available at: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-A&tag=DerzhavniTsiloviProgrami>
2. Stan vykonannia derzhavnykh tsilovykh prohram u 2016 rotsi. Available at: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-A&tag=DerzhavniTsiloviProgrami>
3. Zakon Ukrainy. Pro derzhavni tsilovi prohramy. (2004, March). Available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>
4. 2012 Global Sustainable Investment Review. Global Sustainable Investment Alliance (GSIA). Available at: <http://gsiareview2012.gsi-alliance.org/pubData/source/Global%20Sustainable%20Investment%20Alliance.pdf>
5. Rio+20 : Corporate Sustainability Forum. Available at: <http://csf.compact4rio.org/events/rio-20-corporate-sustainability-forum/event-summary-251b87a2deaa4e56a3e00ca1d66e5bfd.aspx>
6. Pashynska, V. V. (2015). *Pravove rehuliuвання finansuvannia derzhavnykh tsilovykh prohram*: avtoreferat. kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Kyiv: Nats. aviats. un-t.
7. Pimenova, M. M. (2015). *Finansove zabezpechennia derzhavnykh prohram resursozberezhennia v Ukraini*: avtoref. dys. kand. ekon. nauk: 08.00.08. Lviv: Lviv. derzh. finans. akad.
8. Khudiakov, A. I. (1996). *Pravovye formy fynansovoi deiatelnosti hosudarstva*: avtoref. dys. d-ra yuryd. Nauk. Almaty.
9. Monaienko, A. O. (2009). Orhanizatsiia, formy i metody finansuvannia vydatkiv biudzhetu. *Nashe pravo*, 1–2, 68–72.
10. Kozyrin, A. N. (2002). *Publichnye fynansy: vzaimodeistvie gosudarstva i obshchestva*. Moskva.
11. Ashmarina, E. M. (2004). *Nekotorye aspekty razshireniia predmeta finansovoho prava v Rossiiskoi Federatsii: problemy i perspektivy*. Moskva: Poligraf OPT.
12. Lukashev, O. A. (2009). Klasyfikatsiia publichnykh fondiv koshtiv v konteksti pobudovy systemy finansovoho prava. *Forum prava*, 3, 403 – 407.
13. Abankina, I.V., Savitskaia, E. V. (2006). Biudzhethnoe fynansirovanie obrazovatelnykh uchrezhdenii: struktura i istochniki denezhnykh sredstv. *Voprosy statistiki*, 7, 45–53.
14. Kochkarov, R. A. (2007). *Tselevye programmy: Instrumentalnaia podderzhka*. Moskva: Ekonomika.
15. Popovych, O. S., & Velenteichyk, T. M. (2009). Problemy pidvyshchennia efektyvnosti derzhavnykh tsilovykh prohram. *Nauka ta naukoznavstvo*, 2, 38–47.

Received 18.11.2017

©Kuznietsova A. Y., Getman Y. M.