

Гетьман Є.М.,
аспірант кафедри фінансів і кредиту
Університет банківської справи (м. Київ)

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФІНАНСУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ В УКРАЇНІ

Гетьман Є.М. Проблемні питання фінансування та виконання державних цільових програм в Україні. У статті розглянуто основні проблемні питання фінансування та виконання державних цільових програм в Україні. Особливістю є те, що затверджується велика кількість програм, які потім визнаються необґрунтованими і потребують підготовки проектів нормативно-правових актів про втрату ними чинності. Запропоновані у статті підходи до вирішення наявних проблемних питань фінансування та виконання державних цільових програм допоможуть більш ефективно використовувати державні ресурси та реалізовувати затверджені програми.

Ключові слова: державна цільова програма, фінансування, ефективність, законодавче регулювання, державний бюджет.

Гетьман Е.М. Проблемные вопросы финансирования и выполнения государственных целевых программ в Украине. В статье рассмотрены основные проблемные вопросы финансирования и выполнения государственных целевых программ в Украине. Особенностью является то, что утверждается большое количество программ, которые потом признаются необоснованными и требуют подготовки проектов нормативно-правовых актов об утрате силы. Предложенные в статье подходы к решению имеющихся проблемных вопросов финансирования и выполнения государственных целевых программ помогут более эффективно использовать государственные ресурсы и реализовывать утвержденные программы.

Ключевые слова: государственная целевая программа, финансирование, эффективность, законодательное регулирование, государственный бюджет.

Getman E.M. Major issues of financing and realization state targeted programs in Ukraine. The article deals with the major issues of funding and implementation of state programs in Ukraine. A special feature is that it is approved by a large number of programs, which are then found to be unsubstantiated and require preparation of regulatory legal acts of the loss of power. In particular, in 2015, it was originally approved 44 state target programs to the implementation of the remaining 38 programs, of which in 2015, six programs were not funded, and even on the three programs have been filed on the implementation reports. The actual funding of state programs in Ukraine in 2015 amounted to 26.29% of the planned amount for the implementation of tasks and activities for the 38 programs spending. The proposed article approaches to solving the existing problem of the financing and implementation of state programs, will help to make better use of public resources and to implement approved programs.

Keywords: state targeted program, financing, efficiency, legislative regulation, government budget.

Постановка проблеми. Одним із методів регулювання економічних процесів у державі є розробка та впровадження цільових програм. Саме цільові програми завдяки концентрації фінансових, наукових, людських ресурсів під час прийняття якісно нових управлінських рішень є одним із факторів подолання негативних соціально-економічних процесів в економіці. На сьогодні розроблено та затверджено не одну цільову програму, проте результативність їх реалізації та ефективність програмних заходів досить низькі через низку проблемних питань у їх фінансуванні. Отже, дослідження проблемних питань фінансування та виконання державних цільових програм в Україні та надання пропозицій щодо їх вирішення набули першочергового значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у розроблення теоретичних і практичних питань ефективності використання державних фінансових ресурсів, а також дослідження питань ефективності виконання державних цільових програм зробили такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як: О.І. Амоша, М. Аткинсон, В.Д. Базилевич, С. Бланк, С.А. Буковинський, А.С. Гальчинський, Б. Гарднер, С.В. Голов, П.С. Єщенко, Р. Іннес, К.В. Павлюк, В.Л. Плєскач, Н.І. Рубан, І.Б. Стефанюк, Л. Твітєн, Дж. Хопкінс, А.А. Чухно, О.В. Шевчук та ін.

Незважаючи на значну кількість наукових праць та істотні досягнення в цій галузі, низка питань теоретико-методичного та практичного характеру фінансування та виконання державних цільових

програм залишаються остаточно не розв'язаними, дискусійними, потребують уточнень та подальшого розвитку, що і зумовлює необхідність проведення даного наукового дослідження.

Постановка завдання. Метою даної наукової статті є дослідження проблемних питань фінансування та виконання державних цільових програм в Україні в 2015 р. та надання пропозицій щодо їх вирішення.

Виклад основних результатів. Відповідно до Закону України «Про державні цільові програми» [1], державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем.

Перелік державних цільових програм затверджується Кабінетом Міністрів України і подається на розгляд Верховної Ради України, а обсяги фінансування державних цільових програм ураховуються під час складення проекту державного бюджету України на відповідний рік шляхом визначення головними розпорядниками бюджетних коштів обсягів видатків на їх реалізацію у складі бюджетних програм та включення центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики, відповідних бюджетних запитів до пропозицій проекту державного бюджету України. Проте, незважаючи на подвійний розгляд доцільності державних цільових програм, кожен рік затверджується значно більша кількість програм, ніж може бути об'єктивно профінансована, що призводить до неефективного використання бюджетних коштів та не дає можливості досягнути поставлених цілей. Також щорічно затверджуються державні цільові програми, які потім визнаються необґрунтованими і потребують підготовки проектів нормативно-правових актів про втрату ними чинності та проекту змін до державного бюджету України через вивільнення коштів, що передбачались на фінансування таких програм.

Зокрема, згідно з прийнятими нормативно-правовими актами, у 2015 р. передбачалася реалізація завдань та заходів 44 державних цільових програм, з яких 35 програм схвалено постановами Кабінету Міністрів України та 9 програм – Законами України.

Проте три програми було достроково припинено за рішеннями уряду, початок однієї програми було перенесено на 2016 р. [3] та щодо двох програм було підготовлено та подано до Кабінету Міністрів України проект постанови Кабінету Міністрів України про визнання програм такими, що втратили чинність. Але рішення щодо дострокового припинення програм не було прийнято, при цьому виконання завдань та заходів програм не здійснювалося.

Тобто з 44 державних цільових програм, урахованих під час складення проекту державного бюджету України на 2015 р., до виконання залишилися 38 програм, з яких у 2015 р. шість програм не фінансувалися, а щодо трьох програм не було подано звітів про виконання. Отже, на кінець 2015 р. було реалізовано завдання та заходи за 29 державними цільовими програмами, що на 15 програм, або на 34%, менше, ніж було затверджено на початок року [5].

Окремо слід зазначити виконання планових показників обсягів фінансування (табл. 1).

Отже, фактичне фінансування державних цільових програм в Україні в 2015 р. становило 26,29% від запланованої суми видатків на реалізацію завдань та заходів за 38 програмами. Через недосягнення хоча б 50% запланованого фінансування шість державних цільових програм не було профінансовано взагалі та не було реалізовано жодних заходів за ними.

Щодо виконання планових обсягів фінансування державних цільових програм за спрямованістю, варто зазначити, що лише за трьома напрямами відбулося повне фінансування, а державні цільові програми за такими стратегічно важливими напрямами для держави, як економічні, екологічні, оборонні та правоохоронні, не було профінансовано й наповнину (табл. 2).

Окрім того, найбільше скорочення кількості державних цільових програм у 2015 р. відбулося за програмами економічного спрямування, але навіть за скорочення кількості програм майже на 40%, виконання плану фінансування становило лише 23,24%, що є одним із найнижчих показників за відсотком виконання планових та фактичних показників разом з оборонними та правоохоронними державними цільовими програмами.

Крім того, варто зазначити, що науково-технічні та інші державні цільові програми були профінансовані у повному обсязі, а соціальні – навіть на 10,42% перефінансовані від планових показників.

Проте доводиться констатувати, що державні замовники програм, якими є переважно міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, не зацікавлені в запровадженні жорсткої системи контролю над їх виконанням і в оптимізації кількості програм, оскільки це, з одного боку, виключає настання відповідальності чиновників за їх неефективне виконання, а з іншого – дає змогу списувати постійне невиконання програм на їх незадовільне фінансування. Це підтверджується аналізом виконання

20 державними замовниками в 2015 р. 38 державних цільових програм, з яких:

– усупереч вимогам п. 29 Порядку [2] не містить методики оцінки ефективності виконання державної цільової програми, що повинна бути розроблена державним замовником з урахуванням специфіки програми та кінцевих результатів – 38 державних цільових програм;

– державними замовниками не було здійснено аналіз ефективності виконання – 29 державних цільових програм;

– порушено строк подання звітності – 26 державних цільових програм;

– не відповідають вимогам законодавства у сфері розроблення та виконання державних цільових програм – 22 державні цільові програми;

– обсяги використаних коштів не узгоджуються з показниками фінансової звітності – 12 державних цільових програм;

– державним замовником-координатором не забезпечено збір звітної інформації від державних замовників та виконавців програми – 12 державних цільових програм;

– не фінансувалися – шість державних цільових програм;

– не подано фінансової звітності про виконання паспорту бюджетної програми – п'ять державних цільових програм;

– не подано звітів про виконання – три державні цільові програми.

Також державні замовники всупереч вимогам ст. 8 Закону України [1] не здійснюють належного контролю над виконанням заходів та завдань програм та не забезпечують проведення активної роботи щодо пошуку небюджетних джерел фінансування, особливо за умови економії бюджетних коштів. Найменший показник виконання плану залучення інших джерел у 2015 р. був у Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України за Державною цільовою економічною програмою енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв із відновлювальних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010–2015 рр.: плановий показник залучення інших джерел становив 98,7 млрд. грн., а фактичний – 0,6 млрд. грн. Хоча саме ця програма була пріоритетною під час

Таблиця 1

Планові та фактичні показники обсягів фінансування державних цільових програм в Україні в 2015 р.

Джерела фінансування	Показники обсягів фінансування державних цільових програм		
	план (млрд. грн.)	факт (млрд. грн.)	відсоток виконання (%)
Державний бюджет	44,3	29,8	67,27
Місцеві бюджети	8,1	1,6	19,75
Інші джерела, не заборонені законодавством	145	20,5	14,14
Усього:	197,4	51,9	26,29

Джерело: складено автором на основі [5]

Таблиця 2

Плановий та фактичний розподіл державних цільових програм за спрямованістю в Україні в 2015 р.

Спрямованість	Показники обсягів фінансування державних цільових програм					
	Фінансування			Кількість		
	план (млрд. грн.)	факт (млрд. грн.)	відсоток виконання (%)	план (шт.)	факт (шт.)	відсоток виконання (%)
Соціальні	4,8	5,3	110,42	13	10	76,9
Економічні	181,6	42,2	23,24	11	7	63,6
Екологічні	7,9	3,5	44,30	6	5	83,3
Оборонні	1,4	0,03	2,14	3	2	66,7
Науково-технічні	0,7	0,7	100,00	3	3	100,0
Правоохоронні	0,9	0,1	11,11	1	1	100,0
Інші	0,1	0,1	100,00	1	1	100,0
Усього:	197,4	51,93	26,31	38	29	76,3

Джерело: складено автором на основі [5]

фінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів: частка фінансування за даною програмою була найбільша серед інших програм та становила 34,4% у загальній структурі фінансування державних цільових програм за рахунок коштів місцевих бюджетів та становила 0,55 млрд. грн. із загальної суми у розмірі 1,6 млрд. грн.

Разом із тим Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Міністерство фінансів, Міністерство соціальної політики, Міністерство екології та природних ресурсів, Міністерство освіти і науки не приймають участі у проведенні щорічного аналізу стану виконання державних цільових програм, замовниками яких вони є.

На основі проведеного аналізу фінансування та виконання державних цільових програм в Україні можна окреслити низку проблемних питань, які є системними недоліками, пов'язаними з розробленням та виконанням програм, до них належать [1; 2; 4]:

- недодержання державними замовниками вимог законодавства у сфері розроблення та виконання державних цільових програм у частині відсутності чітко визначених завдань і заходів, які передбачені для виконання в межах програми, термінів їх виконання, обсягів фінансування з розбивкою по роках та виконавцях, результативних показників реалізації програм;

- незабезпечення програм реальними джерелами фінансування: прогнози обсяги фінансових ресурсів програм, у тому числі коштів державного бюджету, не узгоджуються з реальними можливостями їх фінансування;

- неефективне спрямування фінансових ресурсів: у рамках планування та використання коштів державного бюджету не враховується в повному обсязі механізм пріоритетності вирішення проблем;

- незадовільне звітування державних замовників: недотримання строків подання, інформація подається не в повному обсязі та не за всіма виконавцями;

- формальний підхід до виконання вимог чинного законодавства у сфері розроблення та виконання державних цільових програм із боку державних замовників;

- наявність дублювання окремих завдань і заходів програм декількома міністерствами та відомствами;

- відсутність можливості здійснення контролю з боку громадськості.

При цьому жодна затверджена державна цільова програма в 2015 р. не містить методики оцінки ефективності її виконання, що повинна бути розроблена державним замовником з урахуванням специфіки програми та кінцевих результатів, що суперечить вимогам пункту 29 Порядку [2]. Та найголовнішим проблемним питанням є те, що державні цільові програми так і не стали дієвим та ефективним інструментом реалізації державної політики, що забезпе-

чує розв'язання найважливіших проблем розвитку України, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць.

Висновки. Наявність великої кількості державних цільових програм призводить до неефективного використання бюджетних коштів та не дає можливості досягнути поставлених цілей.

На цьому тлі наявна практика отримання суб'єктами господарювання державної фінансової підтримки на одні цілі за кількома програмами та відсутність належного контролю над використанням отриманих коштів із боку Рахункової палати, Міністерства фінансів і Міністерства економічного розвитку і торгівлі України призводить до далеко не поодиноких випадків утрати державних коштів в особливо великих розмірах.

Вищевикладений аналіз недоліків у розробці, організації виконання та контролю над фінансуванням державних цільових програм спонукає до пошуку нових підходів, які б, з одного боку, враховували європейський досвід програмування, а з іншого – відповідали особливостям нинішнього етапу соціально економічного розвитку України.

Для вирішення проблемних питань фінансування та виконання державних цільових програм пропонується:

- посилити відповідальність за виконання державних цільових програм, їх окремих розділів та положень;

- оприлюднювати на урядовому Інтернет-порталі тексти та аналізи виконання державних цільових програм;

- скоординувати й узгодити дії всіх владних суб'єктів, які беруть участь у розробці, організації виконання та контролі над фінансуванням державних цільових програм;

- зменшити кількість державних цільових програм, що дасть змогу в повному обсязі фінансувати затверджені програми; з урахуванням досвіду розвинених країн світу (США, Японії) кількість перспективних програм, що охоплює переважно період п'ять років, має відповідати кількості обраних на цей період пріоритетів. Через п'ять років пріоритети та відповідні програми після ретельного аналізу переглядаються та уточнюються, але кількість програм при цьому не збільшується;

- здійснювати ретельний аналіз конкретних наслідків та результатів виконання державно-цільових програм під час розробки нових програм із залученням науковців, галузевих експертів, фахівців міністерств та відомств. У такому разі буде забезпечено виконання обов'язкового для стратегічного планування принципу спадкоємності та аналізу попередніх результатів стратегічного планування. Наука та фаховий досвід мають зайняти належне місце в процедурі розробки та реалізації урядових документів програмного характеру.

Список літератури:

1. Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 № 1621-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
2. Порядок розроблення та виконання державних цільових програм, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF>.
3. Державна цільова екологічна програма приведення в безпечний стан уранових об'єктів державного підприємства «Бар'єр», затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 23.12.2015 № 1091 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1091-2015-%D0%BF>.
4. Геєць В.М. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері / В.М. Геєць. – К. : Наукова думка, 2008. – 383 с.
5. Стан виконання державних цільових програм у 2015 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-A&tag=DerzhavniTsiloviProgrami>.

УДК 336.761

Запорожець М.Ю., заступник директора
департаменту продажів через альтернативні канали та партнерів
ПАТ «Креді Агріколь Банк»

БІРЖОВІ ІНДЕКСИ ЯК ІНДИКАТОР СТАНУ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

Запорожець М.Ю. Біржові індекси як індикатор стану економіки в Україні. У статті розглянуто біржові індекси в Україні та їх взаємозв'язок з основними макроекономічними показниками. На основі побудови регресійної моделі було показано, що вітчизняні індекси не виконують діагностичну функцію. Визначено причини такого стану, серед яких – низький рівень розвитку українського фондового ринку та мала кількість надійних емітентів. Показано високий рівень взаємозв'язку між вітчизняними біржовими індексами та деякими зарубіжними у певні періоди часу. Це є свідченням орієнтації учасників торгів на світовий фінансовий ринок, а не на внутрішній.

Ключові слова: біржа, біржовий індекс, індекс ПФТС, індекс UX, індекс РТС, індекс S&P 500, індексний кошик, фінансовий ринок.

Запорожець М.Ю. Биржевые индексы как индикатор состояния экономики в Украине. В статье рассмотрены биржевые индексы в Украине и их взаимосвязь с основными макроэкономическими показателями. Путем построения регрессионной модели показано, что отечественные индексы не выполняют диагностическую функцию. Указано причины такого состояния, среди которых низкий уровень развития украинского фондового рынка и малое количество надежных эмитентов. Показан высокий уровень взаимосвязи между отечественными биржевыми индексами и некоторыми зарубежными в определенные периоды времени. Это является свидетельством ориентации участников торгов на мировой финансовый рынок, а не на внутренний.

Ключевые слова: биржа, биржевой индекс, индекс ПФТС, индекс UX, индекс РТС, индекс S&P 500, индексная корзина, финансовый рынок.

Zapozhets M.J. Stock indices as an indicator of the economic situation in Ukraine. This article is about the stock indices in Ukraine and the impact of macroeconomic factors on them. The author used a linear regression model to show that Ukrainian indices do not perform the diagnostic function. There are a few reasons why such as the low level of Ukrainian stock market's development and the lack of reliable issuers. The author shows a high correlation between Ukrainian index and some foreign indices during some periods of time. It indicates that Ukrainian market participants consider the global financial market as more important, than national.

Keywords: index PFTS, index RTS, index S&P 500, index UX, market basket, stock exchange, stock index, financial market.

Постановка проблеми. Ефективне функціонування фондового ринку забезпечує перерозподіл коштів в економіці країни. Кошти переходять від тих, хто має їх надлишок, до тих, хто відчуває нестачу ресурсів. Індикатором змін на фондовому ринку виступають біржові індекси. Вони є інте-