

DOI 10.32782/city-development.2024.4-7

УДК 336.34

УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ ЦІЛЮВИХ БЮДЖЕТНИХ ФОНДІВ В УКРАЇНІ: ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Павловський Сергій Анатолійовичдоктор медичних наук, професор,
директорКНДУ «Науково-дослідний інститут
соціально-економічного розвитку міста»ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4087-6256>**Наголюк Олена Євгенівна**кандидат юридичних наук, доцент,
учений секретарКНДУ «Науково-дослідний інститут
соціально-економічного розвитку міста»ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7610-7379>

Анотація. У роботі розглядаються економіко-правові аспекти управління діяльністю цільових бюджетних фондів в Україні. Аналізується нормативно-правова база, яка регулює створення, функціонування та контроль за використанням цільових фондів, а також вивчається роль цих фондів у забезпеченні ефективного функціонування економічної системи країни. Особлива увага приділяється проблемам, що виникають у процесі управління бюджетними коштами, включаючи питання прозорості, підзвітності та механізмів контролю. Визначено ключові чинники, що впливають на ефективність управлінських процесів, та запропоновані шляхи їх оптимізації для забезпечення сталого розвитку країни в умовах сучасних економічних викликів. Особливу увагу приділено проблемам прозорості та ефективності управління коштами цільових бюджетних фондів, а також механізмам державного контролю за їхнім використанням. У матеріалі наведено приклади успішного застосування бюджетних фондів для вирішення суспільно важливих завдань, зокрема в галузях охорони здоров'я, освіти та екології. Розглянуто перспективи реформування законодавства у цій сфері для забезпечення більшої відкритості, цільового спрямування та ефективності діяльності таких фондів. Бюджетні фонди формуються в рамках державного або місцевого бюджету з метою забезпечення фінансування певних витрат та програм. Вони поділяються на загальні та спеціальні, залежно від джерел фінансування та умов використання коштів. Загальні фонди використовуються для покриття поточних витрат держави, тоді як спеціальні фонди спрямовуються на конкретні цілі, наприклад, соціальний захист, охорону здоров'я, інфраструктуру чи екологічні програми. Бюджетні фонди є важливим інструментом для забезпечення фінансової стабільності та ефективного управління державними фінансами.

Ключові слова: управління, цільові фонди, бюджет, загальний фонд, спеціальний фонд, резервний фонд.

Актуальність проблеми. Значним викликом є недостатня координація між органами державної влади, що відповідають за управління цільовими фондами, що спричиняє неефективне використання ресурсів, порушення термінів реалізації програм та невиконання поставлених цілей. Крім того, існують проблеми щодо адаптації української практики управління

цільовими фондами до міжнародних стандартів та досвіду країн Європейського Союзу.

Таким чином, проблема ефективного управління цільовими бюджетними фондами в Україні потребує комплексного дослідження економіко-правових аспектів, які впливають на процеси формування, використання та контролю за коштами цих фондів, а також розробки реко-



мендацій щодо вдосконалення існуючих механізмів управління для досягнення більшої ефективності та прозорості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Останні дослідження, присвячені управлінню цільовими бюджетними фондами в Україні, відзначають важливість даної теми для забезпечення стабільного розвитку економіки та ефективного використання державних ресурсів. У цьому контексті зростає зацікавленість у вивченні економіко-правових аспектів, які мають суттєвий вплив на функціонування цих фондів.

Одним з основних напрямків досліджень є аналіз нормативно-правової бази, яка регулює діяльність цільових фондів в Україні. Зокрема, дослідження, проведені В.Л. Єрмаковим та іншими авторами, акцентують увагу на недосконалому законодавчих актів, що регулюють управління цільовими фондами.

Цільовим бюджетним фондом слід було розуміти фонд грошових коштів, що утворюється відповідно до чинного законодавства України у складі бюджету за рахунок доходів цільового призначення або в порядку цільових відрахувань від конкретних видів доходів або інших надходжень і використовується за окремим кошторисом.

Важливим аспектом є також дослідження економічної ефективності цільових фондів. Деякі публікації, зокрема роботи Н.І. Шевченко, звертають увагу на те, що недосконалі механізми управління, а також проблеми з плануванням та прогнозуванням коштів, призводять до неефективного використання фінансових ресурсів.

Найчастіше зустрічається точка зору про те, що під позабюджетними фондами слід розуміти як форму утворення і витрачання грошових коштів, утворених поза Державним і місцевими бюджетами або як неприбуткові організації, що не мають членства, створені з метою централізованої акумуляції і розподілу певних прав громадян.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Відсутність належного громадського та державного контролю за діяльністю цільових фондів сприяє виникненню ризиків нецільового використання коштів. Багато цільових фондів страждають від нестачі ресурсів, що обмежує їхню здатність реалізовувати заявлені програми. Недостатній рівень цифровізації процесів обліку та моніторингу діяльності фондів створює перешкоди для оперативного реагування на виклики.

Метою статті є аналіз управлінської та правової діяльності цільових бюджетних фондів в Україні, виявлення основних проблем у їх функціонуванні, а також розробка рекоменда-

цій щодо вдосконалення їхньої правової бази та управління.

Результати дослідження. Цільові бюджетні фонди відіграють важливу роль у фінансовому забезпеченні державної політики, особливо в соціальній, економічній, екологічній сферах. Їхнє функціонування в Україні регулюється комплексом нормативно-правових актів, які визначають порядок створення, управління, наповнення та використання коштів цих фондів.

Управління цільовими бюджетними фондами є важливою складовою частиною фінансової політики будь-якої держави, оскільки ці фонди призначені для фінансування спеціалізованих програм, що мають стратегічне значення для економіки країни. В Україні це питання набуває особливої актуальності в контексті необхідності забезпечення прозорості, ефективності та належного контролю за використанням бюджетних коштів, що відображає важливість економіко-правового регулювання цих процесів.

Поняття «державного позабюджетного фонду» розуміється як фонд грошових коштів, що утворюється поза Державним бюджетом України і призначений для реалізації конституційних прав громадян на пенсійне забезпечення, соціальне страхування, соціальне забезпечення у разі безробіття, охорону здоров'я і медичну допомогу. На сьогодні законодавче визначення цього поняття відсутнє, єдиного ж погляду на зміст даного поняття в спеціальній літературі не існує [4].

Що стосується визначення поняття фонду в бюджетному праві, то слід зазначити наступне.

По-перше, в якості особливого фонду грошових коштів розглядається поняття бюджету в матеріальному аспекті.

По-друге, з основного бюджету щоб досягти підвищення ефективності витрачання грошових коштів виділяються так звані «фонди другого порядку», які прийнято класифікувати на підставі приналежності до бюджетної системи на бюджетні і позабюджетні. Ці ж види фондів активно використовуються не лише в нашій країні, але і за кордоном, зокрема, в країнах Східної Європи, США, Японії, Франції, Німеччини і в деяких інших країнах [2].

До загального фонду бюджету включають усі доходи (за винятком тих, що надходять до спеціального), всі видатки за рахунок надходжень до загального фонду бюджету, а також фінансування загального фонду. Фактично за рахунок коштів загального фонду фінансуються поточні потреби держави. Кошти, що мобілізуються до загального фонду бюджету, не мають конкретного цільового призначення – вони формують публічний централізований фонд держави, за рахунок якого уряд фінансує державні

потреби, передбачені поточними фінансовими планами.

До доходів загального фонду включено податкові надходження від ПДВ, податку па прибуток підприємств, що не належать до комунальної власності, від акцизного збору, ресурсні та рентні платежі, митні платежі (та їх частина, що зараховується до державного бюджету) тощо.

До спеціального фонду бюджету входять: бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень; гранти та дарунки, одержані розпорядниками бюджетних коштів на конкретну мету; різниця між доходами й видатками спеціального фонду. Джерела формування спеціального фонду визначають лише закони. У такий спосіб держава намагається усунути значні порушення, а саме створення окремими відомствами власних цільових фондів і несанкціонованого визначення джерел їх створення. Особливістю спеціального фонду є те, що фінансування конкретних заходів можна здійснювати тільки в межах коштів, що надійшли до фонду на відповідну мету [3].

Інститут позабюджетних фондів в Україні має досить тривалу історію - саме за деякими з них в 1995 р. був закріплений статус цільові позабюджетні фонди, які з того часу стали одним з найпоширеніших інструментів бюджетного регулювання і були проміжною стадією фінансових відносин між бюджетною і позабюджетною формами перерозподілу грошових коштів.

У рамках місцевих бюджетів для досягнення вказаних цілей створюється система спеціальних місцевих бюджетних фондів, що забезпечує виконання функцій, що стоять перед органами місцевого самоврядування відповідного рівня і що створює фінансову основу для їх безперешкодного здійснення. При цьому місцевий бюджет необхідно розглядати як форму утворення і витрачання грошових коштів з розрахунку на фінансовий рік, призначених для використання видаткових зобов'язань відповідної адміністративно-територіальної одиниці, або економічні відносини, що опосередковують процес акумуляції, розподілу і використання централізованого грошового фонду місцевого рівня, що знаходиться у розпорядженні відповідних органів місцевого самоврядування, призначеного для фінансування функцій і завдань цього суб'єкта і що є його основним фінансовим планом, що затверджується представницьким органом місцевого самоврядування у формі рішення.

«...Фінансова підтримка: надання доступу до фінансування для стартапів та інноваційних підприємств шляхом надання грантів, позик, інвес-

тицій в обмін на частки в компаніях або податкових пільг» [5].

З економічної точки зору, управління цільовими бюджетними фондами має на меті оптимальне використання ресурсів для досягнення визначених цілей у межах певних секторів економіки. Це включає в себе не тільки правильний розподіл фінансових ресурсів, а й здійснення контролю за ефективністю витрат. Під економічною ефективністю розуміється здатність досягти максимальних результатів з мінімальними витратами, що забезпечує раціональне використання бюджетних коштів.

Фонди мають значну кількість загальних рис із позабюджетними цільовими фондами.

По-перше, обидва види фондів є відокремленою сукупністю грошових коштів, фінансових ресурсів, що знаходяться у власності держави або органу місцевого самоврядування як особливої форми утворення, розподілу і використання публічних фінансів.

По-друге, накопичені у фондах ресурси знаходяться в оперативному управлінні певної державної або комунальної установи, яка, в деяких випадках, може спеціально створюватися для виконання цієї задачі.

По-третє, джерела формування і напряму витрачання коштів бюджетних і позабюджетних фондів щорічно вказуються в актах, що приймаються відповідними органами державної влади або представницькими органами місцевого самоврядування.

Однією з ключових проблем є відсутність комплексного підходу до фінансування цільових фондів, що може призводити до дублювання зусиль різних державних органів, неефективного використання коштів або навіть до випадків корупції. Для забезпечення економічної ефективності управління цими фондами необхідно створювати чіткі критерії для оцінки результативності програм, підтримуваних через ці фонди, а також механізми для коригування фінансування залежно від результатів.

Необхідно зробити також обмовку лише відносно резервних фондів органів місцевого самоврядування:

1. Резервний фонд бюджету формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету. Порядок використання коштів з резервного фонду бюджету визначається Кабінетом Міністрів України.

2. Рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету приймаються відповідно Кабінетом Міністрів України, місцевими держав-

ними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування [1].

3. Резервний фонд бюджету не може перевищувати одного відсотка обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету.

4. Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних місцевих рад щомісячно звітують перед Верховною Радою України про витрачання коштів резервного фонду відповідного бюджету.

5. У Державному бюджеті України резервний фонд передбачається обов'язково [7].

Отже, резервний фонд слід відносити до бюджетних фондів, оскільки прийняття рішення про його створення рішенням місцевої ради про відповідний бюджет є досить формальною ознакою характеристики бюджетного фонду.

Правова база є невід'ємною частиною управлінської системи цільових фондів, оскільки забезпечує законність та регулює всі процеси, пов'язані з утворенням, розподілом та використанням коштів. Відповідно і першочергове правове регулювання усіх питань, пов'язаних з бюджетними і позабюджетними цільовими фондами, здійснюється нормами або законом (рішення) про відповідний бюджет, або спеціального нормативно-правового акту.

Використання коштів бюджетних фондів відбувається одноразово на підставі прямої вказівки в законі України про Державний бюджет України або в спеціальному нормативно-правовому акті, наприклад рішенні місцевої ради про відповідний бюджет (у випадку з резервними фондами), в позабюджетних цільових фондах же воно здійснюється на постійній основі. Відповідно Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» правління Пенсійного фонду розглядає та затверджує бюджет Пенсійного фонду на наступний рік, зміни до нього, звіт про його виконання і протягом 10 робочих днів після їх затвердження подає Наглядовій раді Пенсійного фонду та надсилає Кабінету Міністрів України.

Крім того, у економіко-правовій науці позабюджетні фонди розглядаються як самостійна ланка фінансової системи, вони наділені правами і обов'язками.

«...Створення сприятливого правового середовища: розробка законодавства, яке сприяє розвитку інноваційного підприємництва, включаючи спрощення процедур реєстрації бізнесу, захист інтелектуальної власності та зменшення бюрократичних бар'єрів» [5].

Бюджетні фонди є лише відособленою сукупністю грошових коштів усередині бюджету. У Бюджетному кодексі України дається визначення бюджетних коштів як належних відповідно до законодавства надходжень бюджету та витрат бюджету.

Уперше цільові бюджетні фонди були створені в складі Державного бюджету України. В складі Державного бюджету України створюються цільові фонди коштів для їх більш оперативного і ефективного використання для розвитку галузей національної економіки, боротьби з незайнятістю, задоволення соціальних потреб населення, бо кошти, які вносять в бюджет платники, мають цільове призначення. Крім того, джерелами формування цільових бюджетних фондів можуть бути бюджетні кошти, цільові державні позики [6].

Висновки. Сучасна нормативно-правова база управління цільовими бюджетними фондами в Україні потребує значного вдосконалення. Відсутність чітких та узгоджених механізмів для контролю за використанням бюджетних коштів, а також неоднозначність деяких законодавчих актів, сприяють неефективному використанню ресурсів і створюють ризики для корупційних проявів.

Для забезпечення більш ефективного управління цільовими бюджетними фондами в Україні необхідно створити чітку законодавчу та нормативну базу, запровадити прозорі механізми фінансового планування та контролю, а також покращити координацію між органами державної влади. Впровадження новітніх технологій для управління та моніторингу може значно підвищити рівень ефективності використання бюджетних коштів.

Таким чином, вдосконалення управління цільовими бюджетними фондами в Україні є важливим елементом для підвищення ефективності державних фінансів і забезпечення сталого економічного розвитку.

Бібліографічний список:

1. Закон України Про Державний бюджет України від 9 липня 2003 року № 1058-IV.
2. Дем'янишин В.В. Джерела формування спеціального фонду бюджетних установ: сучасні реалії, проблеми і перспективи. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія: «Економіка»*. 2011. Випуск 17. С. 40–54.
3. Качула С.В. Управління бюджетним процесом в розвинутих країнах. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2021. № 5(2).
4. Монаєнко А.О. Проблеми застосування бюджетного законодавства України. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*; відп. за вип. В.М. Дрьомін. Одеса : Юридична література, 2012. Том XI, частина 2. С. 27–36.

5. Могилевська О.Ю., Павловський С.А., Ціпоренко С.Ю. Розвиток інтелектуального капіталу в стратегії розвитку міської території. *Київський економічний науковий журнал*. 2024. № 5. С. 101–107.
6. Олешко А.А. Управління бюджетним процесом України в умовах євроінтеграції. *Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво*. 2020. № 2. С. 60–65.
7. Якимчук Н.Я. Розпорядники бюджетних коштів: система та правовий статус: монографія. Чернівці : Вид-во Чернівець. нац. ун-ту, 2009. 647 с.

References:

1. Law of Ukraine On the State Budget of Ukraine dated July 9, 2003 No. 1058-IV.
2. Demyanishyn V. V. (2011). Sources of formation of the special fund of budgetary institutions: modern realities, problems and prospects. *Scientific notes of the National University "Ostroh Academy". Series: "Economics"*. issue 17, pp. 40–54.
3. Kachula S. V. (2021). Management of the budget process in developed countries. *International scientific journal "Internauka"*, no. 5(2).
4. Monayenko A. O. (2012). Problems of application of budget legislation of Ukraine. *Scientific works of the National University "Odesa Law Academy"*; resp. for issue V. M. Dryomin. Odesa: Legal literature. Volume XI, part 2, pp. 27–36.
5. Mohylevska O. Yu., Pavlovsky S. A., Tsyporenko S. Yu. (2024). Development of intellectual capital in the strategy of development of the urban territory. *Kyiv Economic Scientific Journal*, no. 5, pp. 101–107.
6. Oleshko A. A. (2020). Management of the budget process of Ukraine in the conditions of European integration. *State and regions. Series: Economy and entrepreneurship*, no. 2, pp. 60–65.
7. Yakymchuk N. I. (2009) Managers of budget funds: system and legal status: monograph. Chernivtsi: Chernivtsi district National University, 647 p.

MANAGEMENT OF ACTIVITIES OF PURPOSE BUDGETARY FUNDS IN UKRAINE: ECONOMIC AND LEGAL ASPECTS

Serhii Pavlovskiy

Doctor of Medical Sciences, Professor,
Director

Communal Research Institute

«*Research Institute of Socio-Economic City Development*»

Olena Nagolyuk

PhD in Law, Associate Professor,
Learned secretary

Communal Research Institute

«*Research Institute of Socio-Economic City Development*»

Summary. The paper examines the economic and legal aspects of managing the activities of target budget funds in Ukraine. The legal framework that regulates the creation, operation and control over the use of target funds is analyzed, as well as the role of these funds in ensuring the effective functioning of the country's economic system is studied. Particular attention is paid to problems arising in the process of managing budget funds, including issues of transparency, accountability and control mechanisms. The key factors affecting the efficiency of management processes are identified, and the ways of their optimization are proposed to ensure the sustainable development of the country in the conditions of modern economic challenges. Special attention was paid to the problems of transparency and efficiency of management of the funds of the target budget funds, as well as to the mechanisms of state control over their use. The material provides examples of successful use of budget funds to solve socially important tasks, in particular in the fields of health care, education, and ecology. Prospects for reforming the legislation in this area to ensure greater openness, targeting and effectiveness of such funds are considered. Budgetary funds are formed within the framework of the state or local budget in order to provide financing for certain expenses and programs. They are divided into general and special, depending on the sources of financing and the conditions for using the funds. General funds are used to cover the current costs of the state, while special funds are directed to specific purposes, such as social protection, health care, infrastructure or environmental programs. Budgetary funds are an important tool for ensuring financial stability and effective management of public finances

Keywords: management, target funds, budget, general fund, special fund, reserve fund.

Стаття надійшла до редакції 25.11.2024