

УДК 336.531.2

**Дьяченко Я. Я.**

доктор економічних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу фінансово-економічного прогнозування НДФІ ДННУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна, yakiv\_djachenko@ukr.net

**Колосов І. П.**

аспірант НДФІ ДННУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна

## РОЗВИТОК ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АКТИВІЗАЦІЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

*Обґрунтовано актуальність орієнтації на вдосконалення стратегічного планування на базі використання зарубіжного та вітчизняного досвіду бюджетування інвестиційних видатків, порівняльного аналізу переваг та недоліків постатейного й програмно-цільового бюджетного планування. Для повного переходу на програмно-цільовий метод формування бюджету запропоновано покращити структуру програм, практику розрахунку видатків на підставі аналізу доцільності витрат, системи звітності за результатами діяльності. При забезпеченні координації, узгодженості напрямів та обсягів фінансування планування інвестицій методами бюджетного програмування, проектного фінансування розроблення державних цільових програм стане основою для використання програмно-цільового методу бюджетного планування. До практики бюджетного інвестування варто запровадити заходи, спрямовані на активізацію діяльності: зменшити частку державних коштів у фінансуванні для залучення більших обсягів інвестицій та приватних коштів, скоординувати та узгодити дії владних суб'єктів, законодавчо надати право набувача активів чи їх частини від реалізації цільових програм лише державі, відійти від розпорошення ресурсів, обумовити кількість державних цільових програм числом визначених пріоритетів, планувати показники розвитку відповідно до динаміки кризового стану, розв'язати проблему відповідальності за виконання програм на законодавчому рівні, вибір пріоритетів розвитку пов'язувати з наявними перевагами вітчизняної економіки. Запропоновані засоби державного впливу на інвестиційну діяльність забезпечать удосконалення бюджетного планування, підвищать ефективність та цільове використання коштів, ітеративний характер формування річних та середньострокових планів із узгодженими обсягами фінансування для реалізації пріоритетів соціально-економічного розвитку країни.*

**Ключові слова:** інвестиційно-інноваційна діяльність, бюджетні та державні цільові програми, проектне фінансування, пріоритети розвитку, бюджетне планування.

Літ. 12.

**Дьяченко Я. Я.**

доктор экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник отдела финансово-экономического прогнозирования НИФИ ГУНУ "Академия финансового управления", Киев, Украина

**Колосов И. П.**

аспирант НИФИ ГУНУ "Академия финансового управления", Киев, Украина

## РАЗВИТИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ АКТИВИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ

*Обоснована актуальность ориентации на совершенствование стратегического планирования на базе использования зарубежного и отечественного*

© Дьяченко Я. Я., Колосов И. П., 2017

опыта бюджетирования инвестиционных расходов, сравнительного анализа преимуществ и недостатков постатейного и программно-целевого бюджетного планирования. Для полного перехода на программно-целевой метод формирования бюджета предложено улучшить структуру программ, практику расчета расходов на основании анализа целесообразности затрат, системы отчетности по результатам деятельности. При обеспечении координации, согласованности направлений и объемов финансирования планирования инвестиций методами бюджетного программирования, проектного финансирования разработка государственных целевых программ станет основой для использования программно-целевого метода бюджетного планирования. В практику бюджетного инвестирования следует ввести меры, направленные на активизацию деятельности: уменьшить долю государственных средств в финансировании для привлечения больших объемов инвестиций и частных средств, скоординировать и согласовать действия властных субъектов, законодательно предоставить право приобретателя активов или их части от реализации целевых программ исключительно государству, отойти от распыления ресурсов, обусловить количество государственных целевых программ числом определенных приоритетов, планировать показатели развития в соответствии с динамикой кризисного состояния, решить проблему ответственности за выполнение программ на законодательном уровне, выбор приоритетов развития связывать с имеющимися преимуществами отечественной экономики. Предложенные средства государственного влияния на инвестиционную деятельность обеспечат совершенствования бюджетного планирования, повысят эффективность и целевое использование средств, итеративный характер формирования годовых и среднесрочных планов по согласованным объемам финансирования для реализации приоритетов социально-экономического развития страны.

**Ключевые слова:** инвестиционно-инновационная деятельность, бюджетные и государственные целевые программы, проектное финансирование, приоритеты развития, бюджетное планирование.

***Yakiv Dyachenko***

Dr. Sc. (Economics), Professor, SESE "The Academy of Financial Management", Kyiv, Ukraine, yakiv\_dyachenko@ukr.net

***Ivan Kolosov***

SESE "The Academy of Financial Management", Kyiv, Ukraine

### **DEVELOPMENT OF ORGANIZATIONAL AND METHODOLOGICAL SUPPORT FOR INVESTMENT PROMOTION IN UKRAINE**

*The study justifies the urgency of a focus on improving strategic planning based on the use of foreign and domestic investment expenditure budgeting practices and the comparative analysis of the advantages and disadvantages of itemized and program-targeted budget planning. For the full transition to the program-target method of budgeting, it is proposed to improve the existing framework programs, practices calculating costs based on the analysis of expediency of expenses, and the performance reporting system. While ensuring coordination, coherence of directions and funding levels when planning investment budget programming, project financing for the development of state target programs will be the basis for the use of the program-target method of budget planning. To the current practice of budget investment, it is proposed to introduce measures to revitalize activities: to reduce the share of public funds in financing to attract larger investments and private funds, to coordinate and harmonize the actions of government entities, to legislatively grant the right of the acquirer of assets or their part from the implementation of target programs only to the state, to move away from the dispersal of resources, to specify the number of state programs with a number of priorities, to plan performance development in*

*accordance with crisis dynamics, to address the problem of responsibility for the implementation of programs at the legislative level, to link the choice of development priorities to the current benefits of the domestic economy, etc. The proposed means of state influence on investment activity will ensure the improvement of budget planning, increase efficiency and targeted use of funds, the iterative nature of the annual and medium-term plans with agreed volumes of financing for the implementation of priorities of social and economic development of Ukraine.*

**Key words:** investment and innovation activities, budget and state target programs, project financing, development priorities, budgetary planning.

**JEL classification:** H61, H68.

Низька конкурентоспроможність національної економіки на внутрішньому і зовнішньому ринках, незадовільна структура та технологічний рівень промислового виробництва, недостатні інвестиції в розвиток основного капіталу, повільне впровадження моделі інноваційного розвитку економіки не відповідають потребам сьогодення та рівню розвинутих країн світу. Щорічно бюджетне інвестування здійснюється планово на підставі визначених обсягів держбюджету на видатки розвитку в розрізі видів економічної діяльності.

З урахуванням стану економіки й соціально-політичної ситуації на сучасному етапі визначено такі найважливіші цілі та стратегічні пріоритети розвитку:

- досягнення сталого економічного розвитку, зменшення розриву в обсягах ВВП на одну особу між Україною та країнами ЄС;
- забезпечення конкурентоспроможності національної економіки на засадах утвердження інноваційної моделі розвитку, структурної перебудови економіки та технологічного оновлення виробництва;
- соціальна переорієнтація економічної політики для покращання життя громадян.

Порівняльний аналіз видатків розвитку за 2010–2016 рр. засвідчив, що загальний обсяг видатків у 2015 р. зменшився в 5–6 разів, хоча в 2016 р. вони зросли на 17 %. Істотно скоротилися видатки на такі бюджетоутворюючі галузі: сільське, лісове та рибне господарство в середньому в 19 разів (майже вдвічі менше в 2016 р. порівняно з 2015 р.); промисловість у середньому в 21 раз; будівництво в середньому в 36 разів, хоча в 2016 р. порівняно з 2015 р. видатки збільшилися в 3,7 раза. Тенденції зниження видатків простежувалися й у решті галузей [1].

Основні проблеми інвестиційно-інноваційної діяльності в Україні характеризують її уповільнення, обмеженість фінансових ресурсів та відсутність достатніх стимулів для залучення капіталу. За цих обставин основними завданнями щодо активізації впровадження інновацій, використання високих технологій та нових наукових знань є пошук додаткових джерел інвестування і подальше вдосконалення економічного механізму державного регулювання інвестиційної діяльності (нормативно-правового, організаційного, методичного, технічного та інформаційного забезпечення), що визначають актуальність дослідження та формують умови ефективного економічного розвитку.

Проблема ефективного управління бюджетними ресурсами залишається актуальною, особливо зважаючи на необхідність жорсткої економії як державних, так і місцевих фінансів, цільового й ефективного їх використання [2].

Мета статті полягає в тому, щоб на підставі аналізу обсягів та структури видатків розвитку державного бюджету за 2010–2016 рр., чинного нормативно-правового поля та інших засобів державного регулювання розробити пропозиції щодо організаційно-методичного забезпечення активізації інвестиційної діяльності в Україні.

Більшість процесів розвитку в економічній теорії трактуються через взаємозв'язок інвестицій та економічного зростання. Важливою складовою успішних економічних перетворень є формування стратегії та системи планування соціально-економічного розвитку країни, а також наукових обґрунтувань організаційно-методичного їхнього забезпечення. Філософське трактування поняття “розвиток” базується на основоположних принципах діалектики і являє собою перехід явищ з одного стану в інший, що має спрямований характер, є незворотною, спрямованою, закономірною зміною матеріальних та ідеальних об'єктів, які в цілому є фундаментальними ознаками [3].

Донедавна в країні у процесі формування бюджетів застосовувався постатейний (традиційний, або затратний) метод, за якого видатки планувалися на короткострокову перспективу – один рік, а основна увага зосереджувалася на поточних видатках і адміністративних потребах, які зазвичай визначалися з використанням затверджених норм і нормативів. За таких умов система бюджетного планування характеризується високою централізацією управління суспільними фінансами й суворим контролем за цільовим витрачанням фінансових ресурсів. Основними інструментами, котрі забезпечують такий контроль, є детальна економічна бюджетна класифікація, відповідно до якої проводиться розподіл бюджетних коштів, чіткий бюджетний розпис, порядок затвердження і доведення лімітів бюджетних зобов'язань.

Головною перевагою постатейного бюджетування є розподіл бюджетних коштів за видами витрат, за рахунок чого створюються умови для контролю за цільовим використанням коштів.

Водночас до його недоліків належать такі.

По-перше, відсутність взаємозв'язку коштів, що витрачаються як із плановим, так і з фактичним результатом (у такому разі під 100-відсотковим виконанням бюджету розуміється, що 100 % запланованих до витрачання коштів державного бюджету успішно витрачено), тобто знівлено систему оцінювання результативності та ефективності бюджетних витрат.

По-друге, високий ступінь деталізації витрат, що не сприяє гнучкості виконання бюджету. Це пов'язано з тим, що на практиці протягом фінансового року витрати можуть неодноразово коригуватись як із кількісної, так і з якісної позицій. Вимоги до високого ступеня формалізації бюджетних витрат знижують потенційні можливості планування.

По-третє, низький рівень відповідальності безпосередньо бюджетотримувачів, що не сприяє подальшому підвищенню ефективності управління державними фінансами. Ступінь відповідальності розпорядників бюджетних коштів впливає з їхніх повноважень та обмежена дотриманням вимог щодо своєчасного, повного й цільового витрачання бюджетних коштів. Так, навіть бажання суб'єктів бюджетного планування ефективно використати бюджетні ресурси в майбутньому може призвести до зменшення їхніх асигнувань на

наступний плановий період. У разі ж нестачі фінансових ресурсів, що виникає внаслідок неефективного управління ними, кошти виділяються “згори”.

По-четверте, хоча до повноважень розпорядників бюджетних коштів належить процедура контролю, але його об’єктом є лише цільове використання грошових ресурсів, обсяги та строки витрачання, відповідність витрат детальному плану. Розподіл бюджету відбувається тільки на основі функціональної та економічної класифікацій витрат (наприклад, заробітна плата, медикаменти, соціальні або капітальні трансферти тощо). При цьому він має вигляд форм, заповнених даними щодо основних видів видатків, але не містить жодної інформації про ціль їх здійснення та потенційний ефект. Тобто відповідна методологія не має чіткого зв’язку між ресурсами, які були витрачені, та результатами, отриманими громадськістю. Разом із тим такий розподіл не дає змоги ні законодавчій, ні виконавчій гілці влади визначити ефективність та результативність профінансованих послуг. Водночас результативність, а тим паче, раціональність та соціальний ефект від таких витрат залишаються поза межами контролю [4, с. 78, 79].

Як відомо, бюджетне планування – це процес визначення джерел створення і напрямів використання бюджетних ресурсів у економіці держави з метою забезпечення її стабільного соціально-економічного розвитку [5, с. 84].

Піонерами у сфері запровадження програмно-цільового методу (ПЦМ) є Сполучені Штати Америки, Нова Зеландія, Австралія, Нідерланди, Великобританія і Швеція. У світовій практиці виокремлюють такі головні елементи програмно-цільового бюджетування:

- фінансове стратегічне планування як складова стратегічного планування діяльності органів державної влади (перший етап циклу бюджетування);
- середньострокове бюджетування, що визначає певні часові фінансові рамки для оптимального розподілу ресурсів у середньостроковій перспективі за програмами (другий етап циклу бюджетування);
- система моніторингу й оцінювання бюджетних програм і результатів діяльності їхніх виконавців (основною для останньої є стратегічні плани) [6, с. 7].

До технічних інструментів програмно-цільового бюджетування належать [7–9]:

- 1) стратегічний план головного розпорядника бюджетних коштів;
- 2) середньострокові фінансові рамки (обсяги доходів, видатків і джерел фінансування дефіциту на середньострокову перспективу);
- 3) бюджетна програма, що є інструментом реалізації бюджетування, який систематизує цілі та очікувані результати від витрачання бюджетних коштів;
- 4) показники виконання, що відображають безпосередні результати (від реалізації програми) та кінцеві результати діяльності органів державної влади (показники реалізації стратегії).

Програмно-цільовий метод складання та виконання бюджету має такі переваги:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі й завдання, на реалізацію яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;

- оцінювання за результатами виконання бюджету діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;
- упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування й виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником відповідальними виконавцями;
- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;
- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу та використання бюджетних коштів [10].

Бюджетування як управлінська технологія, що має тривалий та успішний досвід застосування в зарубіжних країнах розвивається і в Україні. Принципам, на яких ґрунтується вітчизняна бюджетна система, оптимально відповідає програмно-цільовий метод формування й виконання бюджетів. Хоча його запровадження в бюджетний процес розпочалося у 2002 р., на сьогодні він задіяний лише за окремими видатками державного бюджету та в певних пілотних проектах. Оскільки ПЦМ дає змогу досягти кращих результатів виконання завдань щодо підвищення якості надання державних послуг і ефективності використання бюджетних коштів, першим кроком бюджетної реформи має бути широке та повноцінне застосування його на всіх рівнях бюджетної системи, як у багатьох країнах світу. Це не просто нова технологія калькулювання витрат на різні види державної діяльності, а система багатоаспектного аналітичного підходу до процесу прийняття рішень щодо бюджету в державному секторі [11, с. 23].

Аналіз зарубіжного досвіду вказує на різний рівень використання ПЦМ, що залежить від особливостей бюджетної системи в кожній країні. Але можна виокремити загальні риси, притаманні бюджетуванню, орієнтованому на результат, у різних країнах:

- обов'язковою умовою застосування бюджетування, орієнтованого на результат, є середньострокова перспектива для планування бюджетної політики й показників бюджету (іншими методами планування бюджету здійснюється, як правило, тільки на один рік);
- основою для розрахунку бюджетних показників слугує макроекономічна оцінка розвитку економіки в середньостроковій перспективі, а не тільки фактичні дані за програмами за кілька останніх років;
- обґрунтування витрат розпорядником бюджетних коштів базується не на оцінці касового виконання бюджету за минулі роки, як за нормативного й балансового методів, а на аналізі результативності програми, у тому числі ефективності витрат;
- передбачається персональна відповідальність за досягнуті результати в ході реалізації програми;

– витрати формуються в розрізі програм із установленням індикаторів їхнього виконання, а не узагальнених функцій.

В Україні вже існує практика використання ПЦМ за окремими програмами, але досвід свідчить, що в сучасних умовах рівень показників за результатами прийнятих управлінських рішень є невисоким, а використання бюджетних коштів за окремими програмами – неефективним. Основними причинами неефективності використання бюджетних коштів і низької результативності бюджетних програм також є:

– відсутність пріоритетів у бюджетній політиці на середньо- й довгострокову перспективу;

– непослідовність управлінських рішень для досягнення результативності бюджетних програм;

– непослідовність у виконанні й реалізації бюджетної програми.

Для повноцінного впровадження в практичну діяльність ПЦМ необхідні:

– створення системи врахування потреби в послугах, що надаються;

– аналіз і оцінювання причин відхилень затверджених річних показників витрат від фактичних витрат у результаті виконання бюджетів;

– запровадження механізмів формування видаткової частини бюджету, які забезпечують взаємозв'язок обсягів бюджетного фінансування із системою заходів, спрямованих на досягнення заданих результатів;

– стимулювання органів управління, їхніх структурних підрозділів до пошуку резервів підвищення ефективності бюджетних витрат;

– створення системи моніторингу й результативності надаваних бюджетних послуг для оцінювання якості роботи закладів бюджетної сфери та ефективності бюджетних витрат на підставі аналізу ступеня досягнення кінцевих результатів;

– організація опитування населення з метою виявлення переваг, визначення пріоритетів у структурі бюджетних послуг, а також при оцінюванні результатів діяльності установ бюджетної сфери та місцевих органів управління;

– розроблення методології стратегічного планування діяльності головних розпорядників бюджетних коштів відповідно до визначених пріоритетів державної та регіональної соціально-економічної політики з метою формування засад для впровадження середньострокового бюджетного планування;

– запровадження програмної класифікації видатків місцевих бюджетів;

– розроблення базового переліку фінальних показників ефективного виконання бюджетних програм [12].

Для повного та успішного переходу на ПЦМ формування бюджету в Україні необхідно:

1) удосконалити структуру програм для усунення організаційних та інформаційних обмежень, що заважають роботі керівників установ усіх рівнів. Складові програми не обов'язково повинні збігатися для бюджетів усіх рівнів, але її структура має бути однаковою, щоб запобігти плутанині в термінології чи посиланнях;

2) оптимізувати практику розрахунку видатків бюджету, роль якої є дещо обмеженою за його традиційного формування. Ця практика може бути по-

ліпшена шляхом використання методів аналізу витрат. Аналіз є обов'язковим компонентом ПЦМ, і процес прийняття рішень щодо альтернативних програм або шляхів фінансування вимагає використання принаймні мінімальної аналітичної інформації. Найпростіші методи, а саме аналіз корисності витрат чи їхньої доцільності, котрі застосовуються на початковому етапі, згодом замінюються на досконаліші методи;

3) запровадити нову системи звітності за результатами діяльності, водночас визнаючи, що управління бюджетом за ПЦМ є складовою ефективного управління державними ресурсами. На макрорівні це потребує прийняття таких рішень, які дадуть змогу місцевим органам влади, що запроваджують практику ефективного використання бюджетних ресурсів, зберегти власні заощадження, а тим із них, котрі сприяють підвищенню дохідної бази, не зазнавати скорочення обсягів трансфертів. На мікрорівні від установ та керівників вимагається встановлення завдань, щодо яких можна було би відстежити та проаналізувати їх виконання.

Реалізація зазначених пропозицій забезпечить прозорість і зрозумілість бюджетного процесу для громадян, підвищить якість надання державних послуг та ефективність розподілу й використання коштів.

Варто наголосити, що чинне нормативно-правове та методологічне забезпечення фінансово-бюджетного прогнозування, планування, контролю, аудиту й моніторингу методами програмно-цільового бюджетування, середньострокового та стратегічного планування, державного цільового програмування загалом не забезпечують координації, налагодження узгодженості напрямів і обсягів фінансування інвестиційно-інноваційної діяльності.

Важливим аспектом розвитку (модернізації) методичного забезпечення процесу управління державними фінансами є також необхідність упровадження проектного методу структурування видатків держбюджету. Проектне фінансування на капітальні інвестиції, насамперед на інвестиції в основний капітал, набуває особливої актуальності в умовах переважної зношеності основних засобів праці, низької конкурентоспроможності економіки в цілому, малої частки наукоємної продукції та сучасних технологічних процесів. Запровадження проектного методу фінансування та забезпечення узгодженості, взаємозв'язків кошторисів проектів із видатками на відповідні бюджетні програми й державні (національні, регіональні) цільові програми може стати основою утвердження інноваційної моделі розвитку економіки. На жаль, ПЦМ бюджетного планування просто не передбачає такого комплексного підходу до формування видатків на інвестиційно-інноваційні цілі, котрий за умови його введення та належного фінансового контролю ще більшою мірою сприятиме цільовому та ефективному використанню бюджетних коштів.

Проектним фінансуванням називають такий спосіб залучення довгострокового капіталу для реалізації великих інвестиційних проектів, за якого єдиним джерелом повернення вкладених коштів і головним забезпеченням кредиту є грошові потоки, генеровані самим проектом. Хоча традиційному розумінню проектного фінансування відповідає невелика кількість прикладів, цей термін часто використовується в ширшому значенні, що охоплює всі випадки кредитування проектів, масштаб яких досить великий порівняно з



діяльністю позичальника, а сума кредиту не може бути забезпеченою заставним майном організації фінансування. За типом проектного методу на початковій стадії здійснення проекту можна: оцінити можливості його ініціаторів; встановити потребу проекту в позикових засобах; визначити прибуток після введення підприємства в експлуатацію; розподілити ризики створення й функціонування підприємства між усіма зацікавленими юридичними і фізичними особами.

Основною особливістю проектного фінансування, на відміну від акціонерного та державного, є виявлення та управління ризиками, розподіл ризиків між учасниками проекту, оцінка затрат і доходів з врахуванням ризиків та їх розподілу.

Порівняно з традиційним банківським кредитуванням проектне фінансування має такі особливості:

1. У його схемах роль фінансових учасників реалізації інвестиційного проекту відіграють не тільки комерційні, а й інвестиційні банки, фонди й компанії, пенсійні фонди та інші інституціональні інвестори, лізингові компанії й інші фінансові, кредитні та інвестиційні інститути.

2. Переважною тенденцією розвитку проектного фінансування в промислово розвинутих країнах є використання всього спектра джерел і методів фінансування інвестиційних проектів: банківських кредитів, емісій акцій, пайових внесків, фірмових кредитів, облігаційних позик, фінансового лізингу, власних коштів компаній (амортизаційних фондів та нерозподіленого прибутку). В окремих випадках можуть використовуватись також державні кошти (частіше в завуальованій формі – у вигляді гарантій і податкових пільг).

3. Проектне фінансування є інструментом активного зрощування банківської і промислової сфер.

4. У схемах проектного фінансування без регресу й з обмеженим регресом на позичальника особлива увага приділяється питанням виявлення, оцінювання та зниження ризиків під час реалізації інвестиційних проектів. Основними джерелами проектного фінансування інвестиційних проектів є:

- власні джерела підприємств, які складаються з частини амортизаційних відрахувань від доходів до оподаткування податком на прибуток та розподіленої частини чистого прибутку підприємства після оподаткування в резерви на розвиток підприємства;

- власні джерела акціонерного капіталу створюваних під інвестиційний проект підприємств за рахунок частини чистого прибутку акціонерів, котрі засновують нове підприємство, включаючи іноземних інвесторів;

- залучені за рахунок додаткової емісії пайових цінних паперів (акцій) підприємства додаткові кошти акціонерного капіталу з перерозподілом чи без перерозподілу акціонерних часток;

- кредитні залучені кошти банків;

- залучені за рахунок випуску боргових цінних паперів (облігацій) підприємства кошти;

- залучені кошти фондів державного фінансування на поворотній та неворотній основах;

- залучені кошти іноземних державних та недержавних фінансових установ;

– часткове фінансування за рахунок залучення матеріальних та нематеріальних (технологія та програмне забезпечення систем автоматизації) засобів реалізації інвестиційного проекту на лізинговій основі, включаючи міжнародний лізинг.

Наявні методики організації та реалізації проектного фінансування передбачають відпрацьовані етапи виконання робіт: передінвестиційні дослідження (завдання на розроблення техніко-економічного обґрунтування); формування проектно-кошторисної документації (кошторис, бюджет проекту, план фінансування); експертизу проекту (основні вимоги до проектів, аналіз бізнес-плану, поглиблену експертизу); підрядні тендери та контракти (документацію, оцінку пропозицій, закупівлю); фінансове забезпечення (методи фінансування впровадження, оцінку вартості інвестиційного капіталу, раціоналізацію джерел фінансування проекту); упровадження проекту (фази проекту, правове регулювання договірних відносин, структуру завдань матеріально-технічного постачання, виробничу стратегію); моніторинг проекту (моніторинг бюджету проекту).

Аналіз основних положень наведених етапів, операцій з підготовки, прийняття та реалізації проекту свідчить, що їхні процедури не передбачають узгодженості з чинним методичним та нормативно-правовим забезпеченням планово-фінансової діяльності: Бюджетним кодексом України, програмно-цільовим плануванням видатків, бюджетним програмуванням, державним стратегічним плануванням.

Державні цільові програми як комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів для вирішення найактуальніших, пріоритетних проблем розвитку держави за суттю і призначенням є засобами планування та прогнозування економічного і соціального розвитку України, пов'язані з певними бюджетними програмами та фінансуються за рахунок держбюджету шляхом встановлення головним розпорядником бюджетних коштів обсягів видатків на їх реалізацію у складі бюджетних програм та запитів, а також включення їх до пропозицій проекту Державного бюджету України на певний рік та формування заходів державної фінансової політики.

Засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм здійснюються згідно із Законом України "Про державні цільові програми" [12] та зі змінами і доповненнями в Законах України від 17.05.2012 № 4731-VI та від 16.10.2012 № 5463-VI. Важливими вимогами щодо розроблення та виконання державних цільових програм є ретельне дотримання положень формування основних стадій цього процесу: ініціювання розроблення, схвалення концепції, створення проекту, його державна експертиза, погодження та затвердження, конкурентний відбір виконавців, організація виконання й контролю, підготовка, оцінювання й опублікування щорічних звітів. Порядок розроблення та виконання державних цільових програм затверджує Кабінет Міністрів України. Залежно від класифікаційних ознак їхніми замовниками можуть бути центральні органи виконавчої влади, НАН України, регіональні державні адміністрації.

Зауважимо, що названі закони передбачають дещо обмежене коло вимог до підготовки державних цільових програм: визначення та види, мету й умо-

ви розроблення, класифікацію програми в системі планування та прогнозування, стадії розроблення, повноваження органів державної влади. Як бачимо, у них не містяться рекомендації методико-організаційного характеру, а також норми щодо необхідності узгодження положень державних цільових програм із вимогами щодо формування бюджетних програм та методу програмно-цільового планування. Саме необхідність узгодженості напрямів, об'єктів та показників розвитку при розробленні та виконанні державних цільових та бюджетних програм і програмно-цільових планів є основною умовою узгодженості цільового використання бюджетних коштів, виконання запланованих заходів, ефективного розвитку економіки.

Окрім того, недоліками розроблення і реалізації державних цільових програм є їх значна кількість (понад 60), низький рівень фактичного фінансування (не більш як 60 % від потреби в ресурсах), несвоєчасне виділення коштів, нецільове використання фінансових ресурсів та їх розкрадання, недотримання держзамовниками вимог щодо розроблення програм (відсутність чітких завдань, заходів, термінів, обсягів ресурсів, результативних показників), дублювання завдань і заходів різними міністерствами та відомствами, незабезпечення програм реальними джерелами фінансування, наявність різних даних про кількість державних цільових програм.

Для врахування європейського досвіду програмування та забезпечення його відповідності особливостям нинішнього етапу соціально-економічного розвитку України слід вжити такі заходи:

1. Значно зменшити частку державних коштів у загальному обсязі фінансування державних цільових програм на користь залучення інвестицій, приватних та благодійних коштів, пільгових кредитів тощо.

2. Законодавчо закріпити механізм, який забезпечить надання права набувача активів чи їхньої частини як кінцевого продукту від реалізації державних цільових програм лише державі, а не сумнівним приватним структурам, що стане надійним бар'єром на шляху розкраданню бюджетних коштів.

3. Скоординувати й узгодити дії суб'єктів виконавчої влади (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Національного банку України, Рахункової палати), котрі беруть участь у розробленні, організації виконання державного бюджету та контролі фінансування державних цільових програм.

4. Відійти від розпорошення ресурсів між численними пріоритетами та великою кількістю державних та інших видів цільових програм. З урахуванням досвіду розвинутих країн (США, Японія, ЄС) кількість перспективних програм, що охоплюють період у п'ять років, має відповідати числу обраних на цей час пріоритетів. У найближчі п'ять років мають бути реалізованими та відображеними у відповідних державних цільових програмах такі пріоритети соціально-економічного розвитку України:

- підвищення конкурентоспроможності національної економіки;
- утвердження інвестиційно-інноваційної моделі розвитку;
- розвиток підприємництва;
- детінізація економіки та подолання корупції;
- модернізація системи соціального забезпечення населення;
- реформа медичного обслуговування;
- розвиток науково-технічної сфери та реформа освіти;

- реформа електроенергетики, виробництво електроенергії з відновлюваних джерел та біопалива;
- модернізація газотранспортної системи, нафтопереробки;
- земельна реформа та розвиток АПК;
- модернізація дорожньої інфраструктури;
- розвиток ЖКГ;
- розбудова електронного урядування.

5. При розробленні державних цільових програм в умовах тривалої фінансово-економічної кризи важливо з урахуванням рекомендацій та прогнозів авторитетних міжнародних інституцій планувати такі показники, що відповідають динаміці кризового стану світової економіки, без заниження меж реального кризового стану.

6. При виборі пріоритетів соціально-економічного розвитку враховувати очевидні порівняльні переваги вітчизняної економіки (запаси чорнозему, водних ресурсів, сировини для ядерного палива та розвитку металургії, розташування території для розвитку інфраструктури й торгівлі, можливості виробництва великої кількості якісних та дешевих продуктів харчування, дешевої робочої сили, унікальні курортні зони Карпат та причорноморського регіону тощо).

7. Відходити від прив'язки державних цільових програм соціально-економічного розвитку до обіцянок політичних сил та їхніх лідерів.

8. Реалізацію проблеми відповідальності за виконання державних цільових програм, окремих розділів та положень слід закріпити на законодавчому рівні із зазначенням персонального відповідача, тексту й аналізу виконання на інтернет-порталі, критеріїв виконання, термінів звіту тощо.

9. Конкретні наслідки й результати виконання державних цільових програм попередніми урядами повинні постійно перебувати в центрі уваги органів виконавчої влади та громадськості, ретельно аналізуватись науковцями, фахівцями міністерств і відомств під час підготовки цільових програм для використання принципу спадкоємності й порівняльного аналізу результатів стратегічного планування.

Удосконалення бюджетного планування з метою підвищення ефективності та цільового використання бюджетних коштів на основі використання дієвих методів і засобів державного впливу на бюджетний процес є актуальним напрямом дослідження. Виконана робота орієнтована на виявлення переваг під час застосування визначених трьох методів планування й обґрунтування необхідності законодавчого закріплення методичних підходів до їх реалізації на практиці. За узгодженості розрахункових та планових показників за методом бюджетного програмування (бюджетних запитів, граничних видатків, планових обсягів), проектного фінансування (кошторис і бюджет проекту, план фінансування, вартість інвестиційного капіталу), розроблення державних цільових програм (узгодженість з обсягами бюджетних програм, із виробничими потужностями головних розпорядників бюджетних коштів та з проектом держбюджету) є основою для використання ПЦМ бюджетного планування. При формуванні річних та середньострокових планів цей метод матиме ітеративний характер та буде орієнтований на узгодження

обсягів фінансування, забезпечення досягнення пріоритетів соціально-економічного розвитку країни.

Подальші дослідження та розроблення пропозицій щодо вдосконалення бюджетного планування передбачають вивчення світового досвіду та підготовку рекомендацій стосовно їх запровадження, а також внесення змін та доповнень до чинного законодавства, методичного й організаційного забезпечення наукових результатів дослідження.

### Список використаних джерел

1. Показники виконання бюджету / Міністерство фінансів України. URL: 195.78.68./minfin/control/uk/public/frchive/main?cat\_sd=77643.
2. Актуальні проблеми розвитку системи управління державними фінансами: євроінтеграційний контекст / за ред. Т. І. Єфименко; ДННУ "Акад. фін. управління". Київ, 2016. 496 с.
3. Мельник Л. Г. Фундаментальные основы развития. Сумы: ИТД "Университетская книга", 2003. 241 с.
4. Ткаченко Н. В. Прагматика і проблематика впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес. *Фінансовий простір*. 2013. № 3. С. 78–84.
5. Фінанси / П. К. Бечко, А. Д. Тулуш, В. П. Бечко, П. М. Боровик. Львів: Новий Світ-2000, 2011. 345 с.
6. Гладких Д. Особливості планування доходів та витрат бюджету. *Вісник НБУ*. 2008. № 1. С. 6–8.
7. Радул Л. І. Сутність та проблематика бюджетування в Україні. URL: <http://intkonf.org/radul-li-sutnistta-problematika-byudzhetuвання-v-ukrayini>.
8. Коваль В. В. Організаційно-методичні засади програмно-цільового методу управління бюджетним процесом на сучасному етапі розбудови України. *Вісник ЖДТУ*. 2010. № 3 (53). С. 326–328.
9. Корнієнко Н. М. Зарубіжний досвід програмно-цільового бюджетування та його використання в Україні. *Вісник ДДФА: Економічні науки*. 2012. № 2 (28). С. 147–152.
10. Посаднева О. М. Впровадження програмно-цільового методу управління бюджетними ресурсами в Україні. *Ефективна економіка*. 2012. № 5. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1158>.
11. Крук М. І. Програмно-цільовий метод бюджетування в Україні. *Вісник Львів. ун-ту. Сер. екон.* 2009. Вип. 41. С. 16–34.
12. Про державні цільові програми: закон України від 18.03.2004 № 1621-IV. URL: [zakon2.rada.gov.ua/lams/show/1621-15](http://zakon2.rada.gov.ua/lams/show/1621-15).

### References

1. Ministry of Finance of Ukraine. (n. d.). *Pokazny`ky` vy`konannya byudzhetu* [Performance Indicators of the Budget]. Retrieved from 195.78.68./minfin/control/uk/public/frchive/main?cat\_sd=77643 [in Ukrainian].
2. Єфименко, Т. І. (ed.) (2016). *Aktual`ni problemy` rozvy`tku sy`stemy` upravlinnya derzhavny`my` finansamy`: yevrointehracijny`j kontekst* [Actual Problems of Development of the Public Finance Management System: European Integration Context]. Ky`yiv: DNU "Akademiya finansovoho upravlinnya".
3. Mel`nik, L. G. (2003). *Fundamental`ny`e osnovy` razvitiya* [Fundamental bases of development]. Sumy`: ITD "Universitetskaya kniga" [in Russian].
4. Tkachenko, N. V. (2013). *Prahmaty`ka i problematy`ka vprovadzhennya prohramno-cil`ovoho metodu v byudzhety`j proces* [Pragmatics and problems of implementation

- of program-target method into the budgetary process]. *Finansovy`j prostir`* [Financial space], 3, 78–84 [in Ukrainian].
5. Bechko, P. K., Tulush, L. D., Bechko, V. P., & Borovy`k, P. M. (2011). *Finansy`* [Finances]. L`viv: Novy`j Svit-2000 [in Ukrainian].
  6. Hladky`kh, D. (2008). Osobly`vosti planuvannya dokhodiv ta vy`trat byudzhetu [Features of planning of incomes and expenses of the budget]. *Visny`k NBU* [Bulletin of National Bank of Ukraine], 1, 6–8 [in Ukrainian].
  7. Radul, L. I. (n. d.). *Sutnist` ta problematy`ka byudzhetuвання v Ukrayini* [The essence and problems of budgeting in Ukraine]. Retrieved from <http://intkonf.org/radul-li-sutnistta-problematika-byudzhetuвання-v-ukrayini> [in Ukrainian].
  8. Koval`, V. V. (2010). Orhanizacijno-metody`chni zasady` prohramno-cil`ovoho metodu upravlinnya byudzhety`m procesom na suchasnomu etapi rozbudovy` Ukrayiny` [Organizational and methodical statements of program and target method of budgeting management at the present stage of Ukraine's development]. *Visny`k ZhDTU* [The journal of Zhytomyr State Technological University], 3 (53), 326–328 [in Ukrainian].
  9. Korniyenko, N. M. (2012). Zarubizhny`j dosvid prohramno-cil`ovoho byudzhetuвання ta joho vy`kory`stannya v Ukrayini [Foreign experience of program-targeted budgeting and its use in Ukraine]. *Visny`k DDFA: Ekonomichni nauky`* [Bulletin of Dnipro University of Customs and Finance. Economics], 2 (28), 147–152 [in Ukrainian].
  10. Posadnyeva, O. M. (2012). Vprovadzhennya prohramno-cil`ovoho metodu upravlinnya byudzhety`my` resursamy` v Ukrayini [The introduction of program-target method of budget resources in Ukraine]. *Efekty`vna ekonomika* [Efficient economy], 5. Retrieved from <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1158> [in Ukrainian].
  11. Krupka, M. I. (2009). Prohramno-cil`ovy`j metod byudzhetuвання v Ukrayini [Program-target method of budgeting in Ukraine]. *Visny`k L`vivs`koho universy`tetu. Ser. ekon.* [Bulletin of Lviv National University], 41, 16–34 [in Ukrainian].
  12. Verkhovna Rada of Ukraine. (2004). *Pro derzhavni cil`ovi prohramy`* [About State Target Program] (Act No. 1621-IV, March 18). Retrieved from [zakon2.rada.gov.ua/lams/show/1621-15](http://zakon2.rada.gov.ua/lams/show/1621-15) [in Ukrainian].