

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.148>**В. А. Тулянцева**

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри цивільного, господарського та екологічного права  
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»  
[orcid.org/0000-0001-8275-2051](https://orcid.org/0000-0001-8275-2051)

## ПОЗАБЮДЖЕТНІ ЦІЛЬОВІ ФОНДИ ЕКОНОМІЧНОГО ТА ЕКОЛОГІЧНОГО СПРЯМУВАННЯ

У науковій статті зазначено, що побудова соціальної держави передбачає створення певних умов, у межах яких забезпечуються соціально-економічні права людини й громадянина. Метою дослідження визначено здійснення характеристики діяльності позабюджетних цільових фондів економічного та екологічного спрямування. Наголошено, що подальша розбудова української державності й утвердження України як соціальної держави безпосередньо пов'язується з реформуванням системи публічних фінансів країни загалом і системи позабюджетних цільових фондів зокрема. Наголошено, що наявність фінансових ресурсів детермінує рівень ефективності реалізації моделі соціальної та економічно розвиненої держави. Встановлено, що нецільовим використанням бюджетних коштів є їх витрачання на цілі, що не відповідають: 1) бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет); 2) напрямам використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми або в порядку використання бюджетних коштів (зокрема, у порядку та умовах надання субвенцій); 3) бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів). Визначено, що саме завдяки акумуляції коштів у власності держави й територіальних громад і формуванню публічних фондів можливе існування самої держави. Основною проблемою функціонування Українського фонду підтримки підприємництва є недостатнє фінансування його діяльності, водночас немає прозорих систем фінансового контролю за виділенням і розподілом фінансових ресурсів публічного фонду. Розв'язання проблеми недосконалого фінансування діяльності Українського фонду підтримки підприємництва полягає в застосуванні різноманітних фінансових інструментів впливу, зокрема, шляхом передавання районними та міськими радами обласній раді видатків для надання йому міжбюджетних трансфертів. З метою забезпечення прозорості процедури виділення фінансової підтримки, що здійснюється позабюджетними цільовими фондами економічного та екологічного спрямування, необхідно є її уніфікація для детальної регламентації правил виділення бюджетних фінансових асигнувань, встановлення визначеного переліку документів, надання яких є необхідним, а також встановлення механізму відповідальності за їх порушення.

**Ключові слова:** позабюджетний державний цільовий фонд, Пенсійний фонд України, публічний фонд, фінансова система, фінансово-правове регулювання, фінанси, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України в разі безробіття, Фонд соціального страхування України, фонд.

### *Tulyantseva V. A. EXTRA-BUDGET TARGET FUNDS OF ECONOMIC AND ENVIRONMENTAL DIRECTION*

The scientific article states that the construction of the welfare state involves the creation of certain conditions within which the socio-economic rights of man and citizen are ensured. The purpose of the study is to implement the characteristics of extra-budgetary trust funds of economic and environmental orientation. It is emphasized that the further development of Ukrainian statehood and the establishment of Ukraine as a welfare state is directly related to the reform of the public finance system in general and the system of extra-budgetary trust funds in particular. It is emphasized that the availability of financial resources determines the level of efficiency of the model of socially and economically developed state. It is established that the misuse of budget funds is their spending for purposes that do not meet: 1) the budget purpose established by the law on the State Budget of Ukraine (decision on the local budget); 2) the directions of use of budget funds specified in the passport of the budget program or in the order of use of budget funds (including the procedure and conditions for granting subventions); 3) budget allocations (budget schedule, budget, plan for the use of budget funds). The main problem in the functioning of the Ukrainian Fund for Entrepreneurship Support is the insufficient funding of its activities, while there are no transparent systems of financial control over the allocation and distribution of financial resources of the public fund. The solution to the problem of imperfect financing of the Ukrainian Fund for Entrepreneurship Support is the use of various financial instruments of influence, in particular, by transferring expenditures by district and city councils to the regional council to provide intergovernmental transfers. It is determined that the existence of the state itself is possible due to the accumulation of funds owned by the state and territorial communities and the formation of public funds. The list of grounds for recognizing a certain act as an offense in the field of using the resources of these funds also needs to be detailed and appropriate: for example, recognizing the use of funds for other types of social benefits (e.g. funeral benefits) or pensions in unreasonably increased size, etc. Improving the regulatory framework in terms of legal liability of extra-budgetary trust funds will not only optimize this area, but also have a positive impact on the formation of Ukraine as a welfare state that provides decent living conditions for its citizens.

**Key words:** Compulsory State Social Insurance Fund of Ukraine against unemployment, Deposit Guarantee Fund of individuals, extra-budgetary state trust fund, finance, financial and legal regulation, financial system, fund, Pension Fund of Ukraine, public fund, Social Insurance Fund of Ukraine.

**Постановка проблеми.** Соціально-економічна та політична криза, що триває в Україні, виявила неспроможність позабюджетних державних

цільових фондів належним чином забезпечувати реалізацію державних зобов'язань у сфері пенсійного й соціального забезпечення, гарантування

виплат за банківськими депозитними рахунками, підтримку підприємництва, охорону довкілля та інших не менш важливих сфер розвитку суспільства. Розв'язання наведених та інших проблем прямо пов'язане з осмисленням закономірностей і тенденцій динаміки фінансових правовідносин щодо позабюджетних державних цільових фондів, що своїм результатом матиме забезпечення ефективності фінансово-правового регулювання діяльності таких публічних фондів загалом і фондів економічного та екологічного спрямування зокрема.

**Стан наукового розроблення проблеми.** Теоретичним підґрунтям наукової статті стали праці таких науковців – представників вітчизняної та зарубіжної фінансово-правової доктрини, як: Л.К. Воронова, Д.О. Гетьманцев, О.О. Дмитрик, М.П. Кучерявенко, О.А. Лукашев, О.В. Макух, Н.Ю. Мелян, А.О. Монаєнко, О.А. Музика-Стефанчук, А.С. Нестеренко, А.А. Нечай, С.О. Ніщима, П. Орлюк, О.О. Семчик, Є.М. Смичок, О.В. Солдатенко, К.О. Токарева, Н.І. Хімичева, О.І. Худяков, В.Д. Чернадчук, Н.Я. Якимчук та інші. Отже, теоретичне підґрунтя наукової роботи становлять розробки вітчизняних і зарубіжних науковців, які висвітлюють різні аспекти функціонування фінансової системи.

**Метою статті** визначено здійснення характеристики діяльності позабюджетних цільових фондів економічного та екологічного спрямування.

**Виклад основного матеріалу.** Функціонування позабюджетних державних цільових фондів економічного призначення дає змогу сприяти виконанню функцій держави, спрямованих на підтримку підприємницької діяльності. Показово, що міжнародні стандарти фінансування діяльності, спрямованої на економічний розвиток підприємництва, визначаються, зокрема, в Акті з питань малого бізнесу для Європи [1]. Наприклад, в Акті з питань малого бізнесу для Європи визначено, що необхідним є поліпшення ефективності фінансування, яке є доступним для малого та середнього бізнесу, шляхом стимулювання надання йому кредитів та венчурного капіталу за допомогою фінансових інструментів [2]. Водночас зазначається, що надання фінансової підтримки представникам малого та середнього бізнесу має здійснюватися через місцеві, регіональні чи національні органи влади чи через фінансових посередників, якими можуть бути не тільки банківські установи, а й позабюджетні цільові фонди [2]. Зокрема, на території Європейського Союзу діє спеціальна програма «COSME» – програма з підвищення конкурентоздатності малих і середніх підприємств, водночас фінансування реалізації цієї програми впродовж 2014–2020 рр. здійснюється із запланованим бюджетом 2,3 млрд євро [3]. Мале та середнє підприємництво вважається основою європей-

ської економіки, забезпечуючи 85 % усіх нових робочих місць [2].

В Україні у 1991 р. було утворено Фонд підтримки підприємництва і розвитку конкуренції [4], що у 1995 р. було перетворено на Український фонд підтримки підприємництва відповідно до Указу Президента України від 12 травня 1998 р. [5], на виконання якого було розроблено та ухвалено Закон України «Про державну підтримку малого підприємництва» від 19 жовтня 2000 р. [6]. У 2012 р. ухвалили Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» [7], відповідно до ч. 1 ст. 16 якого фінансова підтримка підприємництва здійснюється за кошт державного та місцевих бюджетів. Крім Фонду підтримки підприємництва, в Україні діють інші загальнодержавні, регіональні та місцеві фонди підтримки підприємництва, які є юридичними особами.

Відповідно до ст. 17 зазначеного Закону фонди підтримки підприємництва на регіональному та місцевому рівнях діють як «неприбуткові організації, основними функціями яких є сприяння реалізації державної політики у сфері розвитку малого і середнього підприємництва шляхом залучення й ефективного використання фінансових ресурсів, фінансування цільових програм і проєктів», водночас їхніми засновниками можуть бути Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, Український фонд підтримки підприємництва, інші загальнодержавні фонди підтримки підприємництва, юридичні та фізичні особи [6].

На території окремих регіонів ухвалюються спеціальні програми підтримки підприємництва. Такими є, зокрема, Програма сприяння розвитку малого і середнього підприємництва у місті Кременчуці на 2015–2017 рр. [7]; Програма підтримки малого і середнього підприємництва м. Києва на 2018–2020 рр., яка здійснюється міською державною адміністрацією спільно з Німецько-українським фондом [8]; регіональна підтримка розвитку малого та середнього підприємництва у Хмельницькій області [9].

До інфраструктури підтримки малого та середнього підприємництва належать: бізнес-центри; бізнес-інкубатори; технопарки; лізингові центри; фінансово-кредитні установи (кредитні спілки, установи взаємного кредитування); фонди підтримки підприємництва; інвестиційні та інноваційні фонди й компанії; біржі; інформаційно-консультативні установи; страхові компанії; аудиторські фірми.

Фінансування діяльності фондів підтримки підприємництва здійснюється за «бюджетні кошти, добровільні внески фізичних і юридичних осіб, зокрема іноземних» (ст. 17 Закону Украї-

ни «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» [6]. Зокрема, згідно з даними Програми сприяння розвитку малого і середнього підприємництва у м. Кременчуці на 2015–2017 рр. [7] з міського бюджету у 2013 р. виділено на виконання заходів програми та утримання фонду підтримки підприємства 754,6 тис. грн, які в повному обсязі не вдалося використати через те, що відповідно до рішення виконавчого комітету Кременчуцької міської ради від 21 березня 2014 р. № 141 «Про затвердження заходів щодо економічного та раціонального використання коштів міського бюджету в 2014 році» у першочерговому порядку в повному обсязі здійснюються платежі на оплату праці та нарахування на заробітну плату [10].

Фонд підтримки підприємництва України з метою активізації міжнародної співпраці та залучення іноземних інвесторів укладає міжнародні угоди про партнерство зі схожими інституціями в зарубіжних країнах. Прикладами таких міжнародних угод є угода про співпрацю між Українським фондом підтримки підприємства та Польським агентством розвитку підприємства (2007 р.), договір про співпрацю між Українським фондом підтримки підприємства та Британською Радою в Україні, Фондом «Східна Європа», PricewaterhouseCoopers в Україні, Ерсте Банком і Міжнародним фондом «Відродження» про реалізацію проєкту «Сприяння розвитку соціального підприємництва» (2011 р.) [11].

Функція розвитку малого та середнього підприємництва належить до повноважень Міністерства економічного розвитку і торгівлі й реалізовується ним спільно з обласними державними адміністраціями щодо імплементації Плану заходів із реалізації Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні до 2020 р. [12]. На виконання зазначеної Стратегії Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та обласними державними адміністраціями заплановано створення системи Центрів підтримки підприємства. Центри підтримки підприємства мають стати ланкою державної інфраструктури, що дають змогу розв'язувати проблеми найбільш уразливих груп (ветерани АТО, внутрішньо переміщені особи, молодь). Дія таких центрів підтримки підприємства передбачається або на базі територіальних департаментів Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, або на базі центрів надання адміністративних послуг, або на базі Регіонального фонду підтримки підприємства [13].

Основною проблемою функціонування Українського фонду підтримки підприємства є недостатнє фінансування його діяльності, водночас немає прозорих систем фінансового контролю за виділенням і розподілом фінансових ресурсів

публічного фонду. Розв'язання проблеми неадекватного фінансування діяльності Українського фонду підтримки підприємства полягає в застосуванні різноманітних фінансових інструментів впливу, зокрема, шляхом передання районними та міськими радами обласній раді видатків для надання йому міжбюджетних трансфертів.

До позабюджетних цільових фондів економічного призначення належить і Український державний фонд підтримки фермерських господарств (ст. 9 Закону України «Про фермерське господарство» [14]), який є правонаступником Українського державного фонду підтримки селянських (фермерських) господарств. Цей фонд за своєю організаційно-правовою формою належить до установ публічного права, завданням якої є реалізація державної політики щодо підтримки становлення й розвитку фермерських господарств. Результати діяльності Українського державного фонду підтримки фермерських господарств підзвітні Міністерству аграрної політики та продовольства України. Реалізація завдань та функцій Українського державного фонду підтримки фермерських господарств здійснюється через його центральне та регіональні управління.

Основні завдання діяльності Українського державного фонду підтримки фермерських господарств полягають: у визначенні шляхів підвищення ефективного використання та своєчасного повернення коштів, що виділяються на фінансову підтримку фермерських господарств із Державного бюджету; встановленні розміру потреби в коштах для фінансової підтримки фермерських господарств; розподілі надходжень із Державного бюджету для розвитку окремих фермерських господарств (зокрема, у гірських регіонах, заболочених місцевостях тощо) на безповоротній основі і на конкурсних засадах на поворотній основі, а іншим фермерським господарствам – тільки на конкурсних засадах на поворотній основі; підготовці та оформленні технічної документації для виділення земельних ділянок для зайняття фермерською діяльністю; виділенні кредитних засобів для підтримки фермерських господарств та виробництва фермерського виробництва (ст. 10 і ст. 11 Закону України «Про фермерське господарство») [14]. Кошти державного бюджету надаються в установленому законодавством порядку на безповоротній та на конкурсних засадах на поворотній основі.

З метою забезпечення фінансового контролю за діяльністю Українського державного фонду підтримки фермерських господарств встановлюється процедура повернення коштів фінансової підтримки. Відповідно до п. 13<sup>1</sup> визначається процедура допустимого перерозподілу коштів Українського державного фонду підтримки фермерських господарств, що здійснюється за під-

сумками дев'яти місяців поточного року і щомісяця починаючи з жовтня, яка реалізується Міністерством аграрної політики та продовольства України за погодженням із Міністерством фінансів України [15].

**Висновки.** З метою забезпечення прозорості процедури виділення фінансової підтримки, що здійснюється позабюджетними цільовими фондами економічного та екологічного спрямування, необхідною є її уніфікація для детальної регламентації правил виділення бюджетних фінансових асигнувань, встановлення визначеного переліку документів, надання яких є потрібним, а також встановлення механізму відповідальності за їх порушення.

### Література

1. The Small Business Act for Europe. URL: [https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act\\_en](https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act_en).
2. Access to finance for SMEs. URL: [https://ec.europa.eu/growth/access-to-finance\\_en](https://ec.europa.eu/growth/access-to-finance_en).
3. COSME. Europe's programme for small and medium-sized enterprises. URL: [https://ec.europa.eu/growth/smes/cosme\\_en](https://ec.europa.eu/growth/smes/cosme_en).
4. Про створення Українського національного фонду підтримки підприємництва і розвитку конкуренції : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1991 р. № 381 (381-91-п). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/381-91-п> (втратив чинність).
5. Про державну підтримку малого підприємництва : Указ Президента України від 12 травня 1998 р. № 456/98. *Офіційний вісник України*. 1998. № 19. Ст. 676.
6. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4618-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 3. Ст. 23.
7. Програма сприяння розвитку малого і середнього підприємництва у місті Кременчуці на 2015–2017 роки : Додаток до рішення міської ради від 23 грудня 2014 р. URL: <https://www1.kremen.gov.ua/index.php/branches/page/231>.
8. Про затвердження Положення про фінансово-кредитну підтримку суб'єктів малого та середнього підприємництва у місті Києві : Рішення Київської міської ради від 21 вересня 2017 р. № 46/3053. *Ліга: Закон*. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MR171291.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MR171291.html).
9. Регіональний фонд підтримки підприємництва по Хмельницькій області інформує. URL: <http://www.adm-km.gov.ua/?p=36664>.
10. Про затвердження заходів щодо економічного та раціонального використання коштів міського бюджету в 2014 році : Рішення виконавчого комітету Кременчуцької міської ради від 21 березня 2014 р. № 141. URL: <https://www1.kremen.gov.ua/index.php/evikonkom/accepted/index/page/599>.
11. Звіт про діяльність Українського фонду підтримки підприємництва у 2011 році. Київ, 2012. 13 с.
12. Мінекономрозвитку та ОДА створять мережу Центрів підтримки підприємництва. *Урядовий портал* : Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/minekonomrozvitku-ta-oda-stvoryat-merezhu-centriv-pidtrimki-pidpriyemnictva>.
13. Регіональний фонд підтримки підприємництва по Хмельницькій області інформує. URL: <http://www.adm-km.gov.ua/?p=36664>.
14. Про фермерське господарство : Закон України від 19 червня 2003 р. № 973-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 45. Ст. 363.
15. Про затвердження бюджету Фонду соціального страхування України на 2017 рік : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2017 р. № 104. *Законодавство України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/104-2017-%D0%BF>.