

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЇ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
на тему
**«Програмно-цільовий метод
як інструмент ефективного публічного управління»**

на здобуття освітнього ступеня магістра
зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування»

*Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне
джерело*

Віталій ПЛЕВАКО

(підпис)

Виконав: здобувач вищої освіти,
гр. ПУДМ-61
Віталій ПЛЕВАКО

Керівник: к.ф.н., доцент
Світлана ПЕТЬКУН

Рецензент: д.е.н., професор
Олена ГУДЗЬ

Київ, 2023

**ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
Навчально-науковий інститут захисту інформації**

Кафедра публічного управління та адміністрування
Ступінь вищої освіти «Магістр»
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри

_____ Світлана ПЕТЬКУН

«23» лютого 2023 р.

**ЗАВДАННЯ
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ
Плевака Віталія Олександровича**

1. Тема роботи **«Програмно-цільовий метод як інструмент ефективного публічного управління»**;
керівник кваліфікаційної роботи – Петькун Світлана Михайлівна, к.ф.н., доцент, затверджені наказом Державного університету інформаційно-комунікаційних технологій від «19» жовтня 2023 р. № 145.
2. Термін подання кваліфікаційної роботи – «02» січня 2024 р.
3. Вихідні дані до кваліфікаційної роботи: спеціальна теоретична і методична наукова література; наукові публікації (статті, монографії, дисертаційні дослідження) провідних вітчизняних та закордонних дослідників за темою кваліфікаційної роботи; результати науково-дослідної роботи кафедри публічного управління та адміністрування «Теоретико-прикладні аспекти розвитку цифрової держави в Україні»; нормативно-правові документи; матеріали переддипломної практики.
4. Перелік ілюстративного матеріалу: *презентація*
5. Дата видачі завдання: «01» березня 2023 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Структура роботи, вступ	10.04.2023 – 30.04.2023	Виконано
2.	Розділ I	01.05.2023 – 30.06.2023	Виконано
3.	Розділ II	01.07.2023 – 31.08.2023	Виконано
4.	Розділ III	01.09.2023 – 31.10.2023	Виконано
5.	Висновки, додатки	01.11.2023 – 30.11.2023	Виконано
6.	Презентація	01.12.2023 – 15.12.2023	Виконано

Здобувач вищої освіти _____

Віталій ПЛЕВАКО

Керівник
кваліфікаційної роботи _____

Світлана ПЕТЬКУН

РЕФЕРАТ

Плевако В.О. Програмно-цільовий метод як інструмент ефективного публічного управління: кваліф. робота на здобуття освіт. ступеня магістра; спец. 281 «Публічне управління та адміністрування»; Держ. у-т інформац.-комунікац. технолог.; каф. публічного управління та адміністрування; наук. керівник С.М. Петькун, к. філол. н., доц. Київ, 2023. 79 с.

Метою кваліфікаційної роботи є теоретичне обґрунтування особливостей програмно-цільового методу при прийнятті управлінських рішень та розробка практичних рекомендацій з підвищення дієвості його застосування в Україні.

Об'єкт дослідження – інструменти прийняття управлінських рішень.

Предмет дослідження – програмно-цільовий метод як інструмент прийняття ефективних управлінських рішень.

Короткий зміст роботи. Охарактеризовано науково-теоретичні засади програмно-цільового методу та його застосування в публічному управлінні; проведено порівняльний аналіз програмно-цільового та традиційного методів у публічній сфері, визначено їх переваги та обмеження; узагальнено зарубіжний досвід використання програмно-цільового методу в управлінській діяльності, визначено основні уроки із зарубіжного досвіду, які можуть бути корисними для врахування в Україні; охарактеризовано етапи запровадження програмно-цільового методу в Україні, зроблено висновки про наявні проблеми та виклики; розкрито особливості застосування програмно-цільового методу в бюджетній сфері; визначено особливості використання програмно-цільового методу при управлінні інвестиційними проектами в бюджетній сфері; розроблено та науково обґрунтовано рекомендації з удосконалення нормативно-правової, інформаційної та технічної бази програмно-цільового методу.

Ключові слова: Програмно-цільовий метод, соціально-економічний розвиток, цільова комплексна програма, комплексне планування, програмно-цільове бюджетування, результативні показники, бюджетування, прогноз економічного і соціального розвитку, державні цільові програми, Концепція реформування місцевих бюджетів, Бюджетний кодекс України.

ABSTRACT

Plevako V.O. Program-target method as a tool of effective public management: qualifying work for obtaining a master's degree; specialty 281 «Public management and administration»; State University of Information and Communication Technologies.; Department of Public Management and Administration; scientific supervisor S.M. Petkun, candidate of philological sciences, associate professor. Kyiv, 2023. 79 p.

The purpose of the qualification work is the theoretical substantiation of the features of the program-target method in making management decisions and the development of practical recommendations to increase the effectiveness of its application in Ukraine.

The object of the study is the management decision-making tools.

The subject of the research is program-target method as a tool for making effective management decisions.

Summary of the work. The scientific and theoretical foundations of the program-target method and its application in public administration are characterized; a comparative analysis of program-targeted and traditional methods in the public sphere was carried out, their advantages and limitations were determined; foreign experience of using the program-target method in management activity is summarized, the main lessons from foreign experience that can be useful for consideration in Ukraine are identified; the stages of the introduction of the program-target method in Ukraine are characterized, conclusions were made about existing problems and challenges; the peculiarities of the application of the program-target method in the budgetary sphere are disclosed; the peculiarities of the use of the program-target method in the management of investment projects in the budgetary sphere are determined; recommendations for improving the normative-legal, informational and technical base of the program-target method were developed and scientifically substantiated.

Keywords: Program-target method, socio-economic development, target complex program, complex planning, program-target budgeting, performance indicators, budgeting, forecast of economic and social development, state target programs, Concept of reforming local budgets, Budget Code of Ukraine.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ПРИ ПРИЙНЯТТІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ	10
1.1. Концепція програмно-цільового методу та її застосування в публічному управлінні	10
1.2. Порівняльний аналіз програмно-цільового та традиційного методів у публічній сфері.....	15
1.3. Зарубіжний досвід використання програмно-цільового методу в управлінській діяльності	22
РОЗДІЛ 2 РОЗВИТОК ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В УКРАЇНІ: ДОСЯГНЕННЯ ТА ВИКЛИКИ	31
2.1. Історія запровадження програмно-цільового методу в Україні	31
2.2. Використання програмно-цільового методу в бюджетній сфері	38
2.3. Програмно-цільовий метод в управлінні інвестиційними проектами ..	44
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ДІЄВОСТІ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В УКРАЇНІ	52
3.1. Удосконалення нормативно-правової, інформаційної та технічної бази програмно-цільового методу.....	52
3.2. Розширення сфери застосування програмно-цільового методу в умовах децентралізації влади в Україні	61
ВИСНОВКИ	69
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ.....	72

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Одним з надійних шляхів вирішення соціально-економічних проблем є застосування програмно-цільового методу формування бюджету. Досвід зарубіжних країн свідчить, що цей метод широко застосовується не тільки на державному рівні, а й в регіональному та місцевому зрізі, демонструючи високу ефективність у порівнянні з іншими методами управління бюджетними коштами. Водночас, через недоліки в прогнозуванні та плануванні бюджетні ресурси використовуються неефективно і, відповідно, не забезпечують відчутної віддачі для економіки та соціальної сфери, і є вагомим дестабілізуючим фактором соціально-економічного розвитку, оскільки повністю не виконують покладених на них функцій.

В Україні замість інтенсивних переважають екстенсивні методи управління економікою, що не може не позначитися на ефективності використання бюджетних коштів і вирішенні нагальних соціально-економічних проблем. У той же час знизити гостроту питання могло б повноцінне використання програмно-цільового методу в бюджетному процесі.

Проблематиці становлення і розвитку програмно-цільового методу в Україні присвячені наукові роботи таких вітчизняних вчених, як М.В. Бриль [9], Л.Є. Клець [22], Л.В. Лисяк [30], В.М. Федосов і В.М. Опарін [39], Т. Станкус [62] та інші. Зокрема, М.В. Бриль вивчала програмно-цільовий метод як метод управління сільськими територіями, а Л.В. Лисяк – з позиції ефективності використання коштів місцевих бюджетів. Л.Є. Кльоц досліджувала застосування програмно-цільового методу для досягнення ефективності та результатів, які необхідні в державному секторі при використанні бюджетних ресурсів. В.М. Федосов і В.М. Опарін зосереджували увагу на можливостях бюджету (існуючих ресурсах) і

найефективнішому їх використанні з метою отримання конкретних результатів.

Різноманітність досліджень щодо застосування програмно-цільового методу бюджетування свідчить про його багатоаспектність, тому сьогодні цей метод є інноваційним в управлінні витратами бюджету, а також важливим інструментом прийняття управлінських рішень. Незважаючи на доробок вітчизняних вчених, до сих пір залишилися невирішеними питання щодо практичної реалізації основних принципів програмно-цільового методу в Україні, тому необхідно продовжувати науковий пошук.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є теоретичне обґрунтування особливостей програмно-цільового методу при прийнятті управлінських рішень та розробка практичних рекомендацій з підвищення дієвості його застосування в Україні.

Завдання роботи:

- 1) охарактеризувати науково-теоретичні засади програмно-цільового методу та його застосування в публічному управлінні;
- 2) провести порівняльний аналіз програмно-цільового та традиційного методів у публічній сфері, визначити їх переваги та обмеження;
- 3) узагальнити зарубіжний досвід використання програмно-цільового методу в управлінській діяльності, визначити основні уроки із зарубіжного досвіду, які можуть бути корисними для врахування в Україні;
- 4) охарактеризувати етапи запровадження програмно-цільового методу в Україні, зробити висновки про наявні проблеми та виклики;
- 5) розкрити особливості застосування програмно-цільового методу в бюджетній сфері;
- 6) визначити особливості використання програмно-цільового методу при управлінні інвестиційними проектами в бюджетній сфері;
- 7) розробити та науково обґрунтувати рекомендації з удосконалення нормативно-правової, інформаційної та технічної бази програмно-цільового методу.

Об'єкт дослідження – інструменти прийняття управлінських рішень.

Предмет дослідження – програмно-цільовий метод як інструмент прийняття ефективних управлінських рішень.

Методи дослідження. У роботі застосовано сукупність методів і підходів, що дозволило реалізувати концептуальну єдність дослідження. Діалектичний, системний і структурний методи використано при розкритті сутності програмно-цільового методу та його застосування в публічному управлінні. За допомогою порівняльного методу узагальнено досвід використання бюджетування в зарубіжних країнах. При обґрунтуванні рекомендацій з удосконалення нормативно-правової та інформаційної бази програмно-цільового методу використано методи наукового абстрагування, синтезу, моделювання.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості використання отриманих висновків: у науково-дослідній сфері – для подальшої розробки доктринальних положень щодо застосування програмно-цільового методу як інструменту прийняття ефективних управлінських рішень; у сфері правотворчості – для узгодження та подальшого удосконалення положень фінансового та бюджетного законодавства України.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ПРИ ПРИЙНЯТТІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

1.1. Концепція програмно-цільового методу та її застосування в публічному управлінні

У сучасних умовах вирішальним засобом подальшого вдосконалення публічного управління є комбінація принципів цільового, ресурсного та програмного планування, який є стрижневим у системі комплексного планування, її методології. Програмно-цільовий принцип розглядає роль національних програм у публічному управлінні, оскільки вони здатні надати йому комплексного характеру.

Програмно-цільовий метод належить до концептуальних засобів, які є найбільш загальними і відображають переважно діяльнісні підходи до управління [70, с. 224]. Так, Н. Васильєва у своїх наукових працях відносить програмно-цільовий метод до одного з основних механізмів соціально-економічного розвитку, який “спрямований на реалізацію цілевих настанов розвитку поселення з вирішення актуальних питань, таких як зайнятість, правопорядок, медичне обслуговування, транспорт та інші” [13, с. 20-21]. У свою чергу, М. Бриль зазначає, що “програмно-цільовий метод – це розробка важливих програм вирішення найактуальніших соціальних, економічних, екологічних, науково-технічних, регіональних проблем розвитку суспільства” [8, с. 77].

Досліджуючи проблеми програмно-цільового підходу управління, О.М. Луцьків зауважує, що “програмно-цільова модель забезпечує прив’язку цілей плану і проекту з ресурсами за допомогою спеціальних програм, що налаштовує на комплексне здійснення проектних робіт та ефективний розвиток виробництва” [32, с. 36].

Енциклопедія державного управління дає визначення програмно-цільової форми як поєднання правової та організаційної форм державно-управлінських рішень. У контексті стратегічного планування розвитку

території Енциклопедія державного управління розтлумачує процеси формування системи цілей як формування комплексу програмно-цільових засобів їх реалізації через: “формування набору проектів реалізації проблемно-орієнтованих цілей; структурування проектів і планування їх реалізації; визначення витрат на реалізацію проектів; визначення суспільної корисності (результатів) проектів; зіставлення витрат на реалізацію портфеля проектів з фінансовими можливостями і формування остаточного варіанту портфеля проектів” [32, с. 287].

У зарубіжній науці та практиці більш поширеним нині є поняття “управління на основі результатів” (*results-based management*). На думку Г. Лорі, Д. Калфа, Х. Андерсена, необхідність у такому підході виникла в результаті затверджених Цілей розвитку тисячоліття, оскільки для їх досягнення потрібно було, з одного боку, сформулювати та запланувати низку заходів (або програм розвитку), а з іншого, – оцінити, наскільки вони успішні в досягненні кінцевих результатів. Таким чином, застосування методу управління на основі результатів вимагає створення належного середовища для забезпечення дисципліни, певних рівнів відповідальності виконавців, належної підзвітності, і таким чином отримання високих результатів [1]. Нині цей підхід використовується переважною більшістю міжнародних організацій та донорських структур, зокрема Організація Об’єднаних Націй (далі – ООН), Програма розвитку Організації Об’єднаних Націй (далі – ПРООН), Організація економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), Європейський Союз (далі – ЄС).

Програмно-цільовий підхід є типом управління, який складається з підготовки різних варіантів управлінських рішень у вигляді прогнозів, проектів, програм і планів, в обґрунтуванні їхньої оптимальності та забезпеченні можливості виконання й контролю за їхнім виконанням [30, с. 5]. Планування включає процес добре підготовленого визначення цілей, завдань, термінів, темпів, пропорцій і основних засобів їх реалізації та запровадження в життя, а також спеціально розроблені показники проведення моніторингу

наявних та альтернативних варіантів рішень, за допомогою яких приймається найбільш результативне.

У контексті публічного управління варто відрізнити планування від програмування за рахунок меншої жорсткості, часто рекомендаційного, а не обов'язкового характеру. Якщо плани передбачають обов'язкові для досягнення результати, то програми ґрунтуються, переважно, на прогнозних оцінках. Узагальнено відмінності між плануванням і програмуванням зобразимо у вигляді табл. 1.1.

Таблиця 1.1. Відмінності між плануванням та програмуванням

Планування	Програмування
Має кінцевим продуктом план – документ взаємоузгоджених завдань, об'єднаних спільною метою і методами її досягнення	Одна із форм планування
Включає аналіз соціально-економічного розвитку	Пошук оптимальних способів залучення цілей і ресурсів для їх досягнення
Визначення найраціональнішого варіанту розвитку	Визначення напрямів діяльності
Система цілей, завдань, термінів, темпів, показників результативності	Спосіб розробки і реалізації цільових програм
Узгодження короткострокових і перспективних цілей та завдань	Спосіб постановки управлінського завдання
Має обов'язковий характер	Має рекомендаційний характер
Включає елементи прогнозування, але базується на обов'язковості досягнення результатів	Базується на прогнозних оцінках

Програма – це науково обґрунтоване уявлення про стан окремого, локального об'єкта управління через певний період часу (5, 10 років або більше) на підставі реалізації поставленої мети й виконання комплексу заходів, погоджених за ресурсами, строками і виконавцями. За ширшим тлумаченням, програмно-цільовий метод є способом вирішення складних проблем за допомогою вироблення та проведення системи програмних заходів, орієнтованих на мету, досягнення якої забезпечує вирішення проблем [27].

Програмно-цільовий метод забезпечує складання плану у вигляді програми, тобто комплексу завдань і заходів, об'єднаних однією метою та певними строками. Для програмно-цільового методу характерно те, що він

забезпечує реалізацію одночасно двох типів інтеграції соціально-економічних, природоохоронних і науково-технічних процесів:

- просторової, коли потрібно об'єднати зусилля суб'єктів, що належать до різних галузей, регіонів або форм власності;
- тимчасової, коли потрібно створити чітку послідовність і єдність різних етапів (стадій) загального процесу руху до кінцевої мети, передбаченої програмою.

За змістом цільові комплексні програми розділяються на соціально-економічні, науково-технічні, виробничі, економічні, територіальні, організаційно-господарські та екологічні. Відповідно до поставлених цілей програми можуть бути різних рівнів [60, с. 187]:

1. Державні програми.
2. Регіональні програми, що містять комплекс заходів щодо впливу держави на стан окремих галузей, областей.
3. Районні, місцеві програми.

Програми кожного рівня мають певну специфіку методів і організації розробки, а також управління їх реалізацією.

Цільові комплексні програми формуються відповідно до прогнозу соціально-економічного розвитку країни, регіону, обумовлених пріоритетів й у безпосередньому зв'язку з розробкою бюджету на черговий період.

За допомогою цільових комплексних програм здійснюється:

- глибоке та всебічне обґрунтування стратегічних рішень з глобальних проблем розвитку економіки, окремої галузі;
- планомірна концентрація ресурсів, необхідних для вирішення найважливіших завдань перспективного розвитку економіки, окремої галузі;
- підвищення рівня збалансованості заходів, що забезпечують вирішення основних завдань програми;
- координація й забезпечення своєчасності вирішення завдань усього циклу робіт зі здійснення програми;

– узгодження діяльності господарюючих суб'єктів й центральних органів влади при вирішенні поставлених завдань.

Вихідним моментом програмно-цільового методу управління є мета розвитку країни на нинішньому етапі (цільовий принцип). Програма враховує та формує виробничо-технологічну, тобто галузеву й просторову (територіальну), структуру ресурсів (ресурсний принцип). Підхід до сполучення цілей і ресурсів – визначальна риса системи комплексного планування й управління.

Програма враховує також обмеженість і взаємозамінність ресурсів. Це вимагає розробки й аналізу альтернативних варіантів (принцип варіантності). Розвиток економіко-математичних методів, методу міжгалузевого балансу дозволяє розширити кількість аналізованих альтернативних варіантів розвитку і тим самим різко підвищити якість процесу управління. Важливе значення має облік можливостей досягнення цілей, а також імовірнісних факторів у формуванні цілей і визначенні ресурсів на кожному етапі розвитку (принцип неповної визначеності) [37, с. 96].

Згідно зі строками освоєння науково-технічних, матеріальних, трудових і фінансових ресурсів, у системі комплексного планування й управління виділяються довгострокові, середньострокові й короткострокові програми, які визначають і взаємні етапи досягнення цілей. При цьому конкретизація завдань довгострокової програми і її реалізація забезпечуються через середньострокові й поточні програми, розроблювані на її основі (принцип поетапної реалізації програм).

Нарешті, програма повинна враховувати вихідний стан і основні тенденції розвитку соціально-економічної системи, науково-технічного прогресу й інших факторів, що впливають на визначення шляхів досягнення цілей (принцип наступності планування). Програмно-цільовий метод, практичною реалізацією якого є система комплексного планування, вирішує проблему створення ефективного механізму визначення глобального критерію оптимальності відповідно до теорії оптимального функціонування

економіки країни. Сутність програмно-цільового методу полягає в переході від сукупності системно організованих цілей і завдань вирішення проблеми до системи програмних дій, заходів щодо їх досягнення, вирішення цільових завдань, що веде до ослаблення або зняття проблеми.

У цей час основними напрямками використання програмно-цільових методів управління є: необхідність кардинальної зміни несприятливих пропорцій, структури, тенденцій розвитку економіки й соціальної сфери; комплексність виниклої соціально-економічної, науково-технічної й природно-екологічної проблеми, що вимагає міжгалузевої й міжрегіональної координації програмних заходів; відсутність можливостей досягнення необхідних цілей розвитку, виходячи тільки з наявного рівня взаємозв'язків між рівнями управління тощо; необхідність скоординованого використання фінансових і матеріальних ресурсів різної відомчої, галузевої, регіональної та іншої приналежності для досягнення особливо важливої мети (державної, регіональної або муніципальної значимості).

Тому програмно-цільовий метод став основним методом планування. У комбінації з галузевим і територіальним аспектом і в тісному взаємозв'язку з балансовим та іншими методами він дозволяє раціонально поєднувати інтереси галузей і територій із цілями розвитку всієї соціально-економічної системи. Внаслідок цього програмно-цільовий метод сприймається як спосіб побудови цільових програм різного виду й рівня, що відображають у своїй єдності програмно-цільове планування [25, с.90].

Отже, програмно-цільовий напрям – вектор розвитку об'єкта управління із використанням цілей розвитку, які реалізуються через секторальні проекти чи програми; програмно-цільове управління – система поєднання правової та організаційної форм державно-управлінських рішень, які є складовими обраної політики; програмно-цільове планування – визначення цілей, завдань, термінів, темпів розвитку; програмно-цільове програмування – алгоритм заходів та дій для досягнення стратегічної мети; програмно-цільова діяльність – комплекс засобів, спрямований на досягнення однієї або кількох цілей плану.

У свою чергу, під програмно-цільовим методом в публічному управлінні ми пропонуємо розуміти сукупність цілеспрямованих, взаємоузгоджених між собою заходів, що втілюються через окремі проекти або програми розвитку, що мають чіткі терміни виконання та спрямовані на досягнення конкретної стратегічної мети, результативність якої оцінюється на основі кількісних та якісних показників соціального, економічного й екологічного розвитку суспільства.

1.2. Порівняльний аналіз програмно-цільового та традиційного методів у публічній сфері

Нині найсучаснішою, найбільш прогресивною та ефективною формою бюджетування є програмно-цільове, яке використовується в багатьох країнах світу [40, с. 30]. Це не лише нова технологія калькулювання витрат на різні види державної діяльності, а й система багатоаспектного аналітичного підходу до процесу прийняття рішень щодо бюджету в державному секторі.

Відкритість поняття програмно-цільового бюджетування означає, що сукупність елементів, які включається в нього, не є незмінною, а, навпаки, допускає багатоваріантність, різні способи встановлення зв'язку між державними фінансовими ресурсами та значущими для суспільства результатами. У світовій практиці протягом другої половини минулого століття мало місце використання різних аналітично-управлінських технологій оптимізації бюджетів, що мають програмно-цільовий характер. Основними серед них були: бюджетний процес на збалансованій основі, інкрементальне та декрементальне бюджетування, послідовно-постатейне, система “планування – програмування – бюджетування”, програмне бюджетування, бюджетування на нульовій основі [16, с. 43].

Програмно-цільовий метод спрямований на пріоритизацію цілей соціального, економічного, науково-технічного, інноваційного розвитку, розробку взаємопов'язаних заходів щодо їх досягнення у визначені терміни

при збалансованому забезпеченні ресурсами, з урахуванням ефективного їх використання та підвищення якості надання державних послуг.

Постановка цілей в програмно-цільовому плануванні здійснюється у вигляді ієрархічної структури цілей і завдань з визначенням параметрів їх досягнення від рівня стратегічних цілей до рівня програм. Програма в цьому контексті є інструментом узгодження бюджетних витрат, у межах якої забезпечується реалізація завдання на нижчому рівні прийняття рішення та надання бюджетних послуг. Таким чином, програма розмежовує рівні прийняття і виконання рішень. На рівні виконання рішень програма поділяється на взаємопов'язані заходи із зазначенням усіх необхідних бюджетних витрат і термінів виконання.

Послідовність і складові механізму функціонування програмно-цільового методу включають:

1. Оцінку доцільності використання програмно-цільового методу планування та фінансування видатків бюджету.

2. Побудову дерева (ієрархії) завдань бюджетної програми, які мають бути визначені в конкретних показниках, що мають кількісний вимір і терміни реалізації.

3. Формування системи показників, які характеризують результативність програми й ефективність витрат на її здійснення. Результативність програми визначається за сукупністю кількісних та якісних показників. У вітчизняній практиці передбачено використання таких груп результативних показників, як [57]:

- показники затрат – визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми;

- показники продукту – використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей. Показником продукту є, зокрема, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими в процесі виконання бюджетної програми;

– показники ефективності – визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту);

– показники якості – відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг).

4. Формування бюджетної програми як основного планового документа.

5. Створення організаційного механізму реалізації бюджетної програми.

6. Фінансування бюджетної програми. Для досягнення максимальної ефективності бюджетних витрат, фінансування програми має здійснюватися з дотриманням визначених термінів і в обсягах, передбачених фінансовим планом програми.

7. Оцінка та розподіл програмних ризиків.

8. Моніторинг і оцінка ефективності та результативності програми. Моніторинг надає можливість на систематичній основі відслідковувати хід виконання програми, результати діяльності розпорядника бюджетних коштів, якість надання бюджетних послуг.

Таким чином, характерними особливостями програмно-цільового методу є: спрямованість на вирішення різнопланових проблем, зокрема міжгалузевого, міжвідомчого та міжрегіонального характеру; забезпечення узгодженості інтересів, цілей і завдань органів державної влади і управління в межах планових періодів різної тривалості; узгодження видатків бюджету з результатами їх використання, бюджетних асигнувань з функціями (послугами, видами діяльності) органів державної влади і управління.

На противагу традиційному постатейному бюджетуванню програмно-цільовий метод та бюджетування орієнтоване на результат, мають низку переваг, основними з яких є:

– розширення повноважень розпорядників бюджетних коштів у використанні коштів у межах виконуваних програм (максимізація результатів щодо витрат або мінімізація витрат щодо результатів). Розпорядники бюджетних коштів мають повноваження щодо часткового їх перерозподілу між програмами, а також право в межах встановлених лімітів використовувати зекономлені кошти в наступному бюджетному році, що розширює можливості ефективного використання бюджетних ресурсів;

– скасовується контроль за цільовим використанням коштів, йому на зміну приходять контроль відповідності досягнутих результатів визначеним цілям і завданням;

– максимальне забезпечення відкритості, прозорості та доступності бюджетної інформації, що дозволяє всім зацікавленим особам, у тому числі громадянам, оцінювати ефективність витрачання коштів платників податків та ефективність роботи органів державної виконавчої влади й управління;

– бюджет, сформований за методикою програмно-цільового планування та бюджетування, орієнтованого на результат, відображає взаємозв'язок між величиною бюджетних ресурсів, виділених на реалізацію програм та конкретних цілей, і результатами, які, як очікується, будуть отримані в ході виконання цих програм і реалізації цілей. При цьому правильно складений бюджет повинен не просто показувати, які цілі повинні бути досягнуті при певному рівні фінансування, а дати можливість простежити взаємозв'язок між ресурсами, витраченими на виконання програми, заходами, виконуваними в межах програми, продуктами і послугами, виробленими в ході виконання програми, і кінцевими результатами [15, с. 19].

Позитивні тенденції в розвитку теорії та практики бюджетування у світі, з одного боку, та проблеми забезпечення ефективності використання бюджетних коштів і необхідності підвищення якості державного управління в Україні, з іншого, спонукають до проведення дослідження теоретико-

методологічних засад управління бюджетними коштами з метою удосконалення вітчизняного бюджетного процесу.

У вітчизняній практиці формування бюджетів за традиційним методом передбачає застосування постатейного методу, за якого видатки плануються на короткострокову перспективу – один рік, а основна увага зосереджується на видатках і адміністративних потребах, які зазвичай визначаються з використанням “норм” (видатки на виплату заробітної плати, оплату комунальних послуг, послуг зв’язку, придбання матеріалів тощо). Якщо розглядати всю сукупність закладів бюджетної сфери як певну систему, то виявляється, що традиційний метод планування забезпечує існування цієї системи заради неї самої, а не задля досягнення конкретних цілей. При цьому цей метод передбачає кошторисне фінансування бюджетних установ, що пов’язане з їх організаційно-правовим статусом. Розпорядження власним майном для них обмежено використанням коштів відповідно до статей кошторисів.

Перевагою бюджету, складеного за постатейним методом, є те, що він відносно простий для сприйняття та підготовки. Цей метод має спрощену систему ведення обліку і контролю та передбачає заходи щодо попередження нецільового використання бюджетних коштів. Але в умовах ринкових перетворень і вимог, які висуває перехідна економіка України, застосування постатейного методу в управлінні видатками бюджетів має низку недоліків, основними з яких, на нашу думку, є такі:

1. Відсутність причинно-наслідкових зв’язків між видатками та цілями, яких необхідно досягнути в результаті використання бюджетних коштів. Тобто, здійснюючи планування за постатейним методом, неможливо визначити доцільність видатків, результативність розподілу ресурсів, якість наданих послуг і користь, яку отримали споживачі. Величина видатків при цьому визначається на основі даних попередніх років.

2. Орієнтованість на утримання мережі бюджетних установ, їх організаційної структури та забезпечення їхньої діяльності. При цьому не

передбачається відповідальність за результати діяльності цих установ та якість наданих послуг.

3. Не забезпечується формування необхідної управлінської інформації та здійснення заходів щодо оптимізації управління бюджетними ресурсами, оскільки акцент робиться не на управлінні, а на контролі за цільовим використанням коштів.

4. Здійснення планування строком на один рік, що стримує ефективне управління бюджетними видатками та узгодженість зі стратегічними пріоритетами. Структура показників фінансового плану, розробленого на основі традиційної процедури планування “від досягнутого”, не здатна визначити зміни в середньостроковій перспективі стратегії розвитку держави, регіону чи пріоритетів органів управління. Такий спосіб планування менш чутливий до змін бюджетно-податкової політики і не сприяє досягненню стратегічної мети. Крім того, можливе недофінансування бюджетних видатків в минулому чи поточному році закладається в план наступного року.

Подолати зазначені недоліки можливо шляхом застосування програмно-цільового бюджетування, яке докорінно відрізняється від традиційного методу формування бюджетів і дозволяє встановлювати безпосередній взаємозв'язок між витраченими фінансовими ресурсами й отриманими результатами. Програмно-цільове бюджетування ґрунтується на раціональному управлінні коштами, спрямованому на вирішення соціально-економічних проблем.

Узагальнення характерних особливостей програмно-цільового бюджетування та постатейного методу наведено в табл. 1.2.

Таблиця 1.2. Особливості постатейного методу та програмно-цільового бюджетування

Постатейний (традиційний) метод	Програмно-цільове бюджетування
1	2
Планування бюджету здійснюється на 1 рік (короткострокова перспектива)	Планування бюджету здійснюється на 3-5 років (середньострокова перспектива)
Відправний пункт планування – видаткові потреби міністерств	Відправний пункт планування – пріоритети, результати програм

Продовження табл. 1.2

1	2
Видатки визначаються на основі усталеної практики, без оцінювання доцільності їх та якості бюджетних послуг, тобто на основі даних попередніх років	Обґрунтування видатків здійснюється на основі фактичних потреб та визначених цілей, при цьому встановлюються показники соціальної й економічної ефективності та результативності
Бюджет складається у розрізі бюджетних функцій та статей економічної класифікації видатків	Бюджет складається у розрізі бюджетних програм та кодів економічної класифікації видатків бюджету (далі – КЕКВ)
Бюджет спрямований на утримання мережі бюджетних установ	Бюджет спрямований на досягнення найбільш ефективних результатів від бюджетних видатків
Самостійність міністерств є обмеженою	Міністерства вільно розпоряджаються ресурсами (у рамках програм)
Не передбачено відповідальність за результати діяльності бюджетних установ та якість наданих послуг	Персональна відповідальність керівників установ та організацій за досягнення результатів бюджетних програм
Домінує зовнішній контроль за діяльністю міністерств	Домінує внутрішній самоконтроль міністерств
Звіт про виконання бюджету у форматі “фактичні видатки щодо затверджених”	Акцент на досягнення результатів, причини відхилень, необхідність коригування програм

Як бачимо, необхідно враховувати те, що програмно-цільовий метод, на відміну від традиційного, спрямований на досягнення конкретних результатів. При цьому в концепції застосування програмно-цільового методу відстежуються результати та функціональних видатків, але вони менше потребують оцінки ефективності, оскільки часто мають характер безумовних зобов'язань держави (видатки на пенсії, на загальну освіту тощо), а процедури оцінки більш прості та стандартизовані, що зумовлено традиційністю та постійністю цих видатків.

1.3. Зарубіжний досвід використання програмно-цільового методу в управлінській діяльності

Застосування програмно-цільового методу в кожній країні має свої характерні особливості. Системи, що використовуються в різних країнах, переслідують загальну мету, яка полягає в підвищенні ефективності управління публічним сектором, проте, як свідчить світовий досвід, єдиної методики і термінології при цьому немає.

Так, у США ініціативу переходу на програмно-цільове бюджетування з метою підвищення ефективності бюджетних витрат просували переважно штати та муніципалітети. На рівні урядів штатів і адміністрацій муніципальних утворень в США моніторинг результативності бюджетних витрат регулюється власними нормативними правовими актами; розробляються програми впровадження моніторингу результативності бюджетних витрат.

Принципи програмно-цільового бюджетування та система показників результативності також були упроваджені на рівні штатів. Кожен штат самостійно розробив систему цілей і показників та прийняв рішення про те, якого типу програмно-цільового бюджетування він дотримується [41, с. 335].

Американський підхід, який передбачає можливість запровадження програмно-цільового бюджетування з ініціативи штатів і муніципалітетів, виявився в значній мірі позитивним. За умови адаптації його можна застосувати і в Україні, але для цього органи місцевого самоврядування мають бути наділені правами самостійно визначати стратегічні орієнтири їхнього розвитку та шляхи їх досягнення, а також бути забезпечені необхідними для цього ресурсами.

Досвід Нової Зеландії є корисним для України з огляду на те, що здійснені в цій країні масштабні реформи публічного сектору були спрямовані на підвищення ефективності публічного управління із застосуванням програмно-цільового методу і призвели до стійкого бюджетного профіциту та стабілізації державного споживання. Основною метою реформ, що почали здійснюватися в Новій Зеландії із середини 80-х років ХХ ст., стало впровадження в діяльність держави інструментів і стимулів, аналогічних ринковим, і на цьому шляху вона значно випередила інші країни.

Бюджетування, орієнтоване на результат, закріплено в Законі про державні фінанси 1989 р. [23, с. 18]. Було прийнято рішення про посилення орієнтації систем бюджетування та управління на безпосередні (а не на кінцеві) результати. На ранніх етапах реформ в Новій Зеландії великого

значення ролі кінцевих результатів у бюджетному процесі не надавалося, оскільки на них можуть впливати різні чинники за рамками окремої державної програми – на відміну від безпосередніх результатів, які можуть повністю контролюватися менеджментом, а, отже, відповідають контрактному підходу в рамках контракту про результати діяльності.

У Новій Зеландії є “внутрішні ринки”, що функціонують на основі контрактів, які формалізують відносини між “відомчими” покупцями і постачальниками робіт, продукції й послуг. Зокрема, практикується укладання контрактів із державними службовцями – главами департаментів, керівниками вищої і середньої ланки міністерств, в яких указуються цільові показники соціальної й економічної ефективності роботи очолюваних ними підрозділів і відділів, а також фіксуються вимоги до результатів їхньої діяльності. Крім того, укладаються договори, на основі яких уряд закуповує послуги за погодженими цінами у міністерств, а також договори, на підставі яких міністерства отримують послуги в інших державних організаціях. Щоб узаконити подібні контрактні відносини, було зроблено низку структурних і функціональних перетворень: керівники міністерств одержують право самостійно приймати рішення про придбання послуг інших міністерств або в інших (недержавних) постачальників; планований обсяг випуску вказується заздалегідь; виконання умов договорів відстежується за допомогою звітів і перевірок [68, с. 62].

Накопичений у Новій Зеландії досвід свідчить, що система покращує контроль за роботою державних департаментів, оскільки інформація, що йде від них, стає повніша, простіша і не дублюється. Крім того, у виконавчих директорів і управлінського складу з’являються нові стимули для ефективної діяльності. Досвід функціонування системи державного управління Нової Зеландії визначений незалежними експертами ОЕСР найкращим за рахунок забезпечення високого ступеня відповідальності держслужбовців, що стало результатом використовуваної практики їх контрактнування.

Франція почала перехід до програмно-цільового бюджетування ще в 2001 р. і вже досягнула значних успіхів у цій сфері. З ухваленням в 2001 р. Органічного Закону про фінансове законодавство [2] був ініційований перехід від традиційної бюджетної системи, що передбачає детальний перелік ресурсів, до системи, сфокусованої на кінцевих результатах. Перший програмний бюджет був представлений у 2004 р., а в рамках бюджетного процесу 2006 р. система була запроваджена в повному обсязі. У межах застосування програмно-цільового методу бюджетні видатки мають вигляд трирівневої структури. На першому рівні представлено 40 задач, які відображають основні напрями державної політики; на другому знаходяться 150 програм, які визначають відповідальність за втілення в дійсність політики держави, а на третьому – 500 заходів, що розписують цільову спрямованість програм [4, с. 121]. Контроль за асигнуваннями здійснюється лише на верхньому рівні. Керівники програм мають право перерозподіляти кошти між програмами й напрямками.

Облік бюджетних доходів і витрат, асигнувань, а також загальний облік усіх операцій здійснює держава, при цьому однією із задач обліку є аналіз різних заходів, що проводились у рамках конкретної програми. До проекту закону про державний бюджет додається доповідь про стан і перспективи економічного, соціального та фінансового розвитку нації, який включає гіпотези, методи й результати розрахунків, на підставі яких розроблено проект закону про бюджет; перспективи розвитку доходів, витрат і сальдо державних органів із розподілом по підгалузях на термін не менше чотирьох років.

У цілому в бюджетному процесі Франції, що орієнтований на кінцевий результат, можна виділити характерні типові особливості:

- гарантії бюджету на 3 роки із щорічною індексацією в 0,3% у реальному обчисленні, коригування номінальної суми на індекс інфляції; бюджет незалежний від функцій і завдань (а не визначається як кошторис функціонування державного органу); відкриття всієї суми щорічного бюджету на початку року (відсутнє квартальне фінансування);

- збереження залишку бюджетних коштів; вільне переміщення коштів між статтями, за винятком використання коштів на матеріально-технічне забезпечення, для збільшення оплати праці;
- демократична процедура визначення пріоритетів, подальша їх деталізація в завданнях і показниках для виконавських органів (система оціночних показників діяльності префектур INDIGO, BALIS);
- введення трьох видів обліку – касового, по видах діяльності та методом нарахувань;
- казначейський контроль загальних витрат і результатів;
- стандарти обслуговування і регламенти надання послуг у вигляді хартій прийому громадян.

На особливу увагу заслуговує бюджетне планування в Японії. Воно є складовою системи економічного та соціального планування, має довгостроковий термін. Довгострокове планування започатковано з 1950 року і діє досі. Пріоритетним напрямом є економічне планування, в основу якого покладено середньострокову та довгострокову програму економічного зростання. Специфічною рисою бюджетного планування Японії є те, що цільові програми виступають важелем розвитку нових наукоємних галузей, серед яких слід назвати такі: електроніка, інформаційні технології, робототехніка. Таким чином, держава впливає на науково-технічні процеси в країні, інвестиційну та інноваційну структуру економіки, майбутній розвиток національної економіки.

Отже, через програмно-цільове планування в Японії відбувається процес переорієнтації приватного сектору підприємницької діяльності на стратегічний розвиток важливих технологій; забезпечується непряме регулювання економіки з боку держави; здійснюється оцінка державного втручання як в економіку, так і в інші сфери, визначається його рівень, характер та необхідність. Такий підхід позитивного планування впливає у майбутньому на економічне зростання країни, науково-технічний прогрес, інвестиційну та інноваційну діяльність [35].

У Словацькій Республіці досліджувана концепція системи бюджетування називається програмним бюджетуванням, словацькою мовою – “*programové rozpočtovanie*”, що дослівно перекладається як “програмне складання бюджету”.

Впровадження системи бюджетування в Словаччині є елементом комплексу загальнонаціональної стратегії розвитку, що передбачає контроль ефективності витрат і прозору систему звітності використання державних фінансів. Концепція системи бюджетування була впроваджена в Словаччині в 2002 році в рамках “Загальної реформи управління державними фінансами” (PFMR) як системи реформ, котрі регулюють обидві напрями бюджетного процесу – видатків та доходів як комплексного взаємопов’язаного процесу. Зазначена Реформа містила якісно новий набір нормативних правил видаткової частини, а також законодавчих нововведень, що регулюють дохідну складову, що в комплексі передбачає зміни галузі управління державними фінансами в цілому [31, с. 140].

Бюджетний процес суттєво покращився за рахунок реалізації “Програми реформи управління публічними фінансами”. Фіскальну методологію звітності було повністю приведено відповідно до вимог “Європейської системи рахунків” (“ESA” – система національних рахунків та регіональних рахунків, використовуваних членами Європейського Союзу). Механізми внутрішнього аудиту та фінансового контролю були значно посилені. Було створено відповідний орган, котрий почав використовувати передові методики аудиторських перевірок. Бюджетні програми, що здійснювалися через центральний бюджет, були відкритими й прозорими щодо державних витрат. Усе це сформувало передумови для підготовки бюджету на середньострокову перспективу. Вперше було заплановано бюджет на 3 роки.

Цей компонент проекту здійснювався за сприянням Міністерства фінансів Словаччини та шести інших міністерств, з метою переходу від короткострокового планування до середньострокового планування та врахуванням визначених загальнодержавних пріоритетів. Було здійснено

велику роботу в розробленні програм та визначенні цілей і завдань, котрі мають бути досягнуті. Окрема увага приділена механізму моніторингу оцінки продуктивності програм. Було проведено функціональний аналіз бюджетного процесу та охоплено як знизу вверху, так і в зворотному порядку бюджетні процедури на рівні уряду, міністерства фінансів і галузевих міністерств. Зауважимо, що саме в цей час відбувається функціональна реорганізація Міністерства фінансів Словацької Республіки та розпочинається процес фіскальної децентралізації.

Розглядаючи розвиток програмно-цільового методу у Великій Британії, доцільно зазначити, що застосування показників результативності бюджетних програм у цій державі не регулюється законодавством. Проте, починаючи з 1991 р., кожне міністерство та відомство подає в парламент річний звіт, у якому відображаються досягнуті ним результати діяльності, а також очікувані результати в наступному бюджетному періоді. Із 1998 р. у Великій Британії внаслідок проведення комплексного аналізу державних видатків запроваджується новий підхід у системі видатків бюджету, що включає в себе два основних елементи: угоди про бюджетні послуги та угоди про якість послуг. Такі угоди встановлюють мету та завдання кожного міністерства, цільові значення показників якості, обсяг бюджетних послуг та очікуваний ефект від їх надання.

Починаючи з 2000 р., міністерства аналізують показники кінцевих результатів та обґрунтовують їх роль у досягненні цільових показників. Міністерства звітують про результати двічі на рік: у щорічній звітності, що публікується навесні, і в звітах про результати, які публікуються восени [66].

В Італії, на відміну від інших розвинених країн, бюджетне планування здійснюється не на рівні міністерств та відомств, а на загальнодержавному рівні. Також у процесі бюджетного планування враховуються довгострокові наслідки поточної бюджетної політики, тобто використовується досить складна система прогнозів. Водночас ключовим критерієм ефективності бюджетного процесу в Італії визначається принцип прозорості – показники

виконання видаткової частини державного бюджету в обов'язковому порядку та повним обсягом публікуються [66].

Отже, зарубіжний досвід використання на практиці програмно-цільового підходу в бюджетному процесі засвідчує підвищення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за досягнення кінцевого результату, дозволяє критично оцінити напрями витрачання коштів і відмовитися від необґрунтованих видатків та реально оцінювати фінансовий стан держави завдяки більш повній картині наявних в її розпорядженні ресурсів.

Запропоновано під програмно-цільовим методом в публічному управлінні розуміти сукупність цілеспрямованих, взаємоузгоджених між собою заходів, що втілюються через окремі проекти або програми розвитку, що мають чіткі терміни виконання та спрямовані на досягнення конкретної стратегічної мети, результативність якої оцінюється на основі кількісних та якісних показників соціального, економічного й екологічного розвитку суспільства.

З'ясовано, що основою підвищення ефективності бюджетного менеджменту є належна організація та впровадження стратегічного та середньострокового бюджетного прогнозування і планування, що ґрунтується на використанні: програмно-цільового методу – для планування бюджетних витрат, спрямованих на реалізацію державних стратегічних й тактичних цілей і завдань, які не мають сталого характеру й передбачають розробку цільових бюджетних програм; бюджетування, орієнтованого на результат, – під час планування бюджетних витрат на надання послуг і виконання функцій органами державної влади і управління, які мають незмінний характер протягом тривалого періоду.

Аналіз досвіду країн, що досягли значних успіхів у сфері застосування програмно-цільового методу, дозволяє нам узагальнити його переваги та визначити напрями удосконалення управління видатками бюджету в Україні: розподіл коштів слід здійснювати за програмами і стратегічними цілями, а не

за видами видатків; формування програм має відбуватись на основі загальних цілей і стратегічних пріоритетів; необхідно змінити акценти із зовнішнього контролю за цільовим використанням бюджетних коштів на внутрішній контроль за ефективністю їх використання; прогнозувати середньо- та довгострокові наслідки прийнятих рішень; збільшити рівень свободи співробітників міністерств у виборі засобів досягнення цілей та конкретизувати їхню відповідальність за результат.

РОЗДІЛ 2

РОЗВИТОК ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В УКРАЇНІ: ДОСЯГНЕННЯ ТА ВИКЛИКИ

2.1. Історія запровадження програмно-цільового методу в Україні

Програмно-цільовий метод у плануванні та управлінні набув широкого поширення в останні півстоліття. Актуальність зазначеного методу обумовлена дієвістю вирішення гострих проблем, які вимагають зосередження ресурсів, цільової орієнтації використовуваних засобів, концентрації зусиль і узгодженості дій. За своєю суттю програмно-цільовий метод є методом планування, який об'єднує цілі, ресурси та результати. У будь-якій діяльності програмування допомагає посилювати плановий початок, направляти зусилля і ресурси в потрібне русло, тому програмно-цільовий метод може застосовуватися як в централізовано-керованій, так і в ринковій економіці, хоча характер використання та умови будуть відрізнятися. Розвиток ринкових відносин в Україні обумовлює потребу в аналізі проблем реалізації і вдосконалення інструментів програмно-цільового підходу як на загальнодержавному рівні, так і на рівні місцевого самоврядування [38, с. 18].

Програмно-цільовий метод є дієвим інструментом, що забезпечує планування і виконання бюджету на строкову перспективу, орієнтований на досягнення конкретної мети відповідно до встановлених пріоритетів. Бюджетний процес при програмно-цільовому методі за своєю сутністю є циклом, що починається з визначення переліку соціальних і економічних проблем, і охоплює поетапне застосування всіх засобів, необхідних для їх вирішення.

У 1996 р. статтею 116 Конституції України [24] за Кабінетом Міністрів України була закріплена розробка та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України. Стаття 85 визначає, що затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного

розвитку, охорони довкілля належить до повноважень Верховної Ради України. Статтею 119 за місцевими державними адміністраціями було закріплено забезпечення на відповідній території виконання державних і регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку.

У 2000 р. було прийнято Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” [44], який визначив правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку, окремих галузей економіки й окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного та соціального розвитку України.

Статті 6-8 цього Закону визначають терміни прогнозів і програм: Прогноз економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період розробляється на 5 років, Прогноз економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період та Загальнодержавні програми економічного, соціального розвитку, інші державні цільові програми. Але ці терміни, на нашу думку, не достатньо повно охоплюють і враховують специфіку процесів економічного розвитку. Прогнози на один рік не завжди можуть забезпечити досягнення необхідного результату. Також у Законі відсутні положення про середньострокові програми, що зменшує ефективність державного регулювання економічних процесів, оскільки відсутність середньострокових програм не дає можливості забезпечити діяльність державних органів у зазначеному періоді. З цієї причини відсутність орієнтації на середньострокове програмування розвитку економіки, на нашу думку, є недоцільним. Водночас практика підготовки програмних і прогнозних документів свідчить про недосконалість чинного правового поля в цій сфері. Нормативно затверджений перелік і порядок розробки прогнозних і програмних документів не відповідає сучасним вимогам щодо забезпечення

системного підходу до формування та реалізації урядової політики, належної інституційної спроможності уряду здійснювати ефективну економічну та соціальну політику.

Ухвалений Верховною Радою України в 2001 р. Бюджетний кодекс України [11] опосередковано визначив у своїх положеннях передумови для запровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес. Зокрема, стаття 2 наводила визначення бюджетних програм, стаття 87 передбачала формування видатків Державного бюджету за програмами, статті 90-91 – формування видатків місцевих бюджетів за програмами.

Важливим кроком у формуванні практики запровадження програмно-цільового методу в Україні є розпорядження Кабінету Міністрів України № 538-р від 14 вересня 2002 року “Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі” [54]. Цей документ визначив мету та основні принципи застосування програмно-цільового методу, його елементи та етапи реалізації Концепції.

Ще до впровадження програмно-цільового методу як основного методу планування бюджету в 2002 році в бюджетному процесі вже застосовувалися деякі його елементи. Зокрема, починаючи з 1998 року, були введені бюджетні запити встановленої форми, в яких головні розпорядники бюджетних коштів обов’язково відображали:

- основну мету діяльності;
 - завдання на плановий рік;
 - проведений аналіз результатів діяльності, досягнутих у минулому році;
 - прогноз очікуваних результатів діяльності в поточному році;
- обґрунтування розподілу граничного обсягу видатків за кодами функціональної класифікації та напрямками діяльності.

Назви окремих кодів функціональної класифікації, що застосовувалися для одного головного розпорядника, за своєю ознакою можуть бути назвами бюджетних програм. Головні розпорядники бюджетних коштів мали

можливість перерозподіляти свої видатки з метою забезпечення їх пріоритетності (як на стадії формування проекту бюджету при підготовці бюджетного запиту, так і на стадії виконання бюджету при складанні бюджетного розпису та в процесі поточного виділення коштів) [19, с. 46].

Важливим стало прийняття в 2004 році Закону України “Про державні цільові програми”, в якому державна цільова програма визначається як “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 строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням” [46].

Надалі Кабінетом Міністрів України 23.05.2007 р. було схвалено розпорядження № 308-р “Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів”, до якого 21.07.2010 р. прийнято зміни розпорядженням № 1467. Ця Концепція регулює питання діяльності місцевих бюджетів як ефективного інструменту соціально-економічного розвитку [52].

Програмно-цільовий метод складання бюджету почав активно розвиватися з прийняттям у липні 2010 року нової редакції Бюджетного кодексу України [12], яка передбачила розширення сфери застосування цього методу в бюджетному процесі.

Протягом 2009-2012 рр. відбувається підготовчий етап впровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів (пілотні проекти). Протягом цього періоду здійснюється розширення кількості залучених місцевих бюджетів з 26 до 118 [36, с. 232], проводяться навчання для більш як 3,5 тис. фахівців, розробляються відповідні інструктивні матеріали та формується основа методологічної бази. Також згідно з наказом Мінфіну № 805 “Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів” передбачалося, що з 2014 року програмно-цільовий метод поширюється на всі місцеві бюджети, а протягом 2013 року здійснювався підготовчий етап із його

запровадження. Водночас на районному рівні проводилося навчання кадрів місцевих фінансових органів, розпорядників і одержувачів бюджетних коштів.

У 2014 році в країні з'явилась Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020”, базові закони, які є близькими за метою до подібних документів країн-членів Європейського Союзу. Таким чином, виникла можливість фінансування заходів, які сприяють регіональному розвитку, за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку, бюджетної програми Державного бюджету, яка регламентується ст. 24-1 Бюджетного кодексу України [9, с. 41].

Нова парадигма державної регіональної політики, політики згуртованості відображена та закріплена в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [49], затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р., яка визначила стратегічне бачення та мету регіонального розвитку України до 2020 року і базується саме на застосуванні програмно-цільового методу бюджетування. Доцільно зауважити, що всі проекти і програми регіонального розвитку повинні відповідати цілям і завданням Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., адже проекти регіонального розвитку є складовою частиною державної регіональної політики та впливають на соціально-економічний, демографічний, екологічний стан усієї держави.

Зауважимо, що підходи до регіонального розвитку змінив Закон України “Про засади державної регіональної політики” 2015 року [48], по-іншому визначивши її мету, яка може бути застосована до політики розвитку як регіону, так і об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Законом України “Про засади державної регіональної політики” було введено поняття “програма регіонального розвитку” як “комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів довготривалого характеру, спрямованих на досягнення визначених цілей регіонального розвитку, оформлений як документ, що готується та затверджується у встановленому законодавством порядку та реалізується через проекти регіонального розвитку, об'єднані спільною метою; “проект

регіонального розвитку” - комплекс взаємопов’язаних заходів для розв’язання окремих проблем регіонального розвитку, оформлений як документ за встановленою законодавством формою, яким визначаються спільні дії учасників проекту, а також ресурси, необхідні для досягнення цілей проекту протягом установлених термінів” [48].

У ході реформи системи публічних фінансів в Україні передбачалось повномасштабне запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів [63, с. 36]. Очікувалося, що вже з 2014 року всі місцеві бюджети мають складатись за програмно-цільовим методом, включаючи бюджети сіл, селищ, міст районного значення. При цьому фактично ігнорувались положення ст. 20 Бюджетного кодексу України, якою передбачається, що програмно-цільовий метод у бюджетному процесі застосовується за рішенням місцевої ради. Примусовість застосування цього методу до всіх місцевих бюджетів ще більше звужувала і до того низький рівень фінансової автономії органів місцевого самоврядування і стала свідченням збільшення централізації системи публічних фінансів. Очікуваним наслідком такої “реформи” стало зростання супротиву з боку посадових осіб місцевого самоврядування та формальне застосування програмно-цільового методу [65].

У “Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року” наголошується на такому: “стратегічне планування, координація формування і реалізації політики є одним з основних напрямів діяльності органів державної влади в системі державного управління. Якість формування державної політики визначає ефективність та результативність реалізації державної політики” [64]. Разом із тим у цьому документі вказується на “відсутність чітко визначених підходів щодо середньо- та довгострокового планування діяльності центральних органів виконавчої влади, що призводить до продукування значної кількості рішень Кабінету Міністрів України, які не є фінансово обґрунтованими в середньостроковій перспективі” [64].

Однією з передумов сталого економічного поступу України в найближчі десятиліття вбачається розвиток правового забезпечення середньострокового

та стратегічного бюджетного планування з використанням програмно-цільового методу, що є поширеним у відомих економічними здобутками країнах [58, с. 112]. Тому знаковим було схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08 лютого 2017 р. № 142-р. “Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки”, в якій вказувалося на позитивні наслідки впровадження в бюджетній сфері держави програмно-цільового методу, а серед них, зокрема, на обов’язковість узгодження діяльності головних розпорядників бюджетних коштів за бюджетними програмами з визначеними стратегічними цілями розвитку відповідного напрямку, на покращення бюджетної дисципліни [55].

Відтак, у перші роки впровадження процесу децентралізації відбувається активне навчання працівників органів місцевого самоврядування щодо ефективного застосування програмно-цільового методу бюджетного планування [6, с. 18]. І, оскільки передумов для запровадження середньострокового бюджетного планування з 2019 року було більше ніж достатньо, саме в рамках прийняття Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” № 2646-VIII стартувала нова ера в державних і місцевих бюджетах, що забезпечить удосконалення використання програмно-цільового методу на місцевому рівні.

Слід зазначити, що в частині удосконалення програмно-цільового методу Законом пропонується:

- уповноважити головних розпорядників бюджетних коштів організувати та здійснювати моніторинг, проводити оцінку ефективності бюджетних програм, з подальшим використанням результатів такої оцінки при складанні та аналізі бюджетних запитів відповідно як головними розпорядниками, так і Мінфіном;

- запровадити огляд видатків як новий інструмент підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів та підвищення ефективності реалізації державної політики у відповідній сфері діяльності;

- унормувати поняття державних послуг;
- визначати напрями використання коштів бюджетної програми з урахуванням державних послуг, що надаються в межах бюджетної програми у паспорті бюджетної програми [43].

Досить позитивним є те, що “перелік результативних показників щодо кожної бюджетної програми буде розроблятися головними розпорядниками бюджетних коштів згідно з нормативно-правовим актом Міністерства фінансів України”. Слід відмітити, що “результативні показники бюджетної програми мають підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку”[5, с. 147].

Із прийняттям цих нововведень, слід зауважити, що нині більшість новостворених ОТГ лише освоюють правила програмно-цільового методу планування. Тому є необхідність та потреба у навчанні, визначенні індикаторів і коректному визначенні результативності розроблених бюджетних програм.

Таким чином, запровадження програмного бюджетування стало еволюційною формою розвитку систем управління публічними фінансами у відповідь на проблеми застосування традиційного підходу до бюджетування. Як було виявлено, важливою особливістю застосування програмного методу бюджетування в Україні є еволюційна зміна цілі його застосування, та, відповідно, зміна очікувань щодо результатів ПЦМ. З плином часу стало очевидним, що у його нинішній формі застосування ПЦМ не відповідає очікуванням від його застосування, та є радше формальним інструментом планування, аніж реальним інструментом підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Отже, питання максимального використання потенціалу програмно-цільового методу бюджетування в Україні залишається відкритим.

2.2. Використання програмно-цільового методу в бюджетній сфері

Головні переваги ПЦМ полягають в концентрації зусиль щодо вирішення проблеми, тобто виділення коштів не є ключовим принципом цього методу. При постатейному підході має значення не мета, а сам факт виділення коштів для окремої установи, напряму, об'єкта, однак для розпорядника коштів не суттєво, чи отримано результат. Саме спрямованість на вирішення проблеми, поліпшення соціально-економічних показників, досягнення поставленої мети відрізняє ПМЦ від постатейного методу бюджетування. Формалізація взаємозв'язків між бюджетними й економічними показниками надає можливість проводити моніторинг соціально-економічної ефективності та результативності за допомогою індикаторів, які можна групувати за критеріями умови, структури і ефекту [3, с. 51].

Основою програмно-цільового методу служить бюджетне планування, оскільки від нього залежать доцільність бюджету, його реалістичність і якість виконання. Необґрунтований бюджет не може бути ефективним, тим більше – вирішувати нагальні проблеми, сприяти стабілізації фінансової системи і забезпечувати економічне зростання. У зв'язку з цим всі майбутні проблеми бюджету, взаємозв'язки в ланках бюджетної системи повинні вирішуватися не в процесі його виконання, а на стадії планування. Однак, як свідчать результати аудитів, на практиці виходить інакше.

Так, аудит ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству освіти і науки України на методичне забезпечення діяльності навчальних закладів, показав, що МОН не створила умов для обґрунтованого планування витрат на такі цілі, належним чином не організувало і не координувало роботу розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня. У результаті з порушенням чинного законодавства було заплановано 55,7 млн грн витрат і 7,6 млн грн доходів, з них з порушеннями використано 0,6 млн грн і неефективно – 0,3 млн грн. Крім того, формальне затвердження результативних показників бюджетної програми позбавило

змоги оцінити її ефективність, ступінь досягнення поставленої мети і виконання її завдань [18].

Дослідження практичного застосування ПМЦ у бюджетній системі України свідчить, що іноді формат розробки, затвердження і сам аналіз впливу виконання бюджетних програм на кінцевий результат не відповідають ідеології ПМЦ. Пояснюється це недостатнім рівнем знань, навичок і невисокою зацікавленістю розробників бюджетних програм у кінцевому результаті. Тим часом, згідно з положеннями БКУ (ст. 2, п. 4), саме досягнення єдиної мети щодо виконання завдань і отримання очікуваного результату є основою бюджетної програми.

Перехід до програмно-цільового методу управління бюджетом передбачає моніторинг та оцінку результатів виконання бюджетних програм головними розпорядниками коштів. Таким чином, вони розробляють бюджетну програму і призначають відповідальних виконавців. Кожна бюджетна програма, згідно з програмно-цільовим методом, повинна бути націлена на досягнення результату, наприклад екологічного або соціально-економічного. Показники результативності, а також напрями використання бюджетних коштів, мета і завдання діяльності, повинні чітко прописуватися в паспорті бюджетної програми. Якщо в ньому вони не вказані, то це в подальшому негативно позначиться на оцінці ефективності виконання бюджетної програми. Крім того, виникне ризик невиконання бюджетної програми та поставлених у ній завдань.

Відсутність чітко визначених кількісних і якісних показників і завдань, які необхідно прописувати в паспортах бюджетних програм, заважає оцінці ефективності використання бюджетних коштів та досягненню кращих результатів, тобто не орієнтує на результат і не зобов'язує органи влади при формуванні бюджету оптимізувати витрати, зосереджувати обмежений ресурс на пріоритетних напрямках і вирішувати проблеми соціального, економічного та культурного розвитку міст, сіл, окремих територій. У цих умовах кошти будуть використовуватися нераціонально і неефективно.

Недосконалість системи бюджетного планування призводить до завищення або, навпаки, заниження доходів бюджету, а також витрат, негативно позначається на якості надання населенню суспільних послуг. Крім того, є факти порушення бюджетного законодавства, зокрема, щодо своєчасного затвердження паспортів бюджетних програм. Так, аудит ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України і з районів проведення АТО, з метою покриття витрат на проживання (грошової допомоги), показав, що обсяги витрат на виплату грошової допомоги були завищені більш ніж на чверть, що призвело до неефективного управління коштами резервного фонду державного бюджету в сумі 152,9 млн грн, які були повернуті в кінці року до держбюджету. Через несвоєчасне прийняття паспорта бюджетної програми залишилося 151,1 млн грн невикористаних асигнувань загального фонду держбюджету за наявності кредиторської заборгованості по виплаті грошової допомоги в сумі 76,7 млн грн. Аудитом встановлено факти надання допомоги особам, які не мають на це права, і переоплат в розмірі 422,1 тис. грн. Більш ніж в 200 випадках допомога призначалася несвоєчасно, з перевищенням встановленого 10-денного терміну на 1-48 днів [67].

Нині в Україні за умов застосування ПЦМ результативність бюджетних програм визначається за допомогою таких показників: затрат, продукту, ефективності та якості.

Згідно з Наказом Міністерства фінансів України “Про паспорти бюджетних програм” [53], інформація про основні результативні показники має міститися в паспорті бюджетної програми. Г. Костьов’ят вважає, що не зовсім доцільно розміщувати всі можливі результативні показники саме в паспорті бюджетної програми. Зокрема, він зазначає: “Некоректно у паспорті бюджетної програми головному розпоряднику бюджетних коштів визначати показник ефективності, адже не можна наперед планувати оцінку того, як буде програма виконана. Плануючи видатки, головний розпорядник передбачає

досягнення певної цілі (одержання розрахованого обсягу продукту). Якщо ж показник планових витрат не відповідає показнику продукту, який бажано одержати, то такий паспорт бюджетної програми не повинен затверджуватися. Тому показник ефективності може бути використаний лише в частині оцінки виконання бюджетної програми” [26, с. 30].

У силу того, що показники використовуються для проведення моніторингу та оцінки бюджетних програм, які дозволяють визначати результативність здійснення бюджетних видатків, вважаємо логічним наведення в паспорті бюджетної програми всіх показників (витрат, продукту, ефективності та якості), розрахованих за плановими даними на початку розрахункового бюджетного періоду, в тому числі і показника ефективності. У свою чергу, результативні показники, що відображають фактичні результати виконання бюджетної програми і дають можливість проаналізувати реальний стан справ, наводяться в кварталному та річному звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Співставлення планових і фактичних значень результативних показників дасть можливість провести порівняння та виявити відхилення, які будуть підставою для встановлення причинно-наслідкових зв'язків та обґрунтування висновків про виконання бюджетної програми.

Наразі в Україні відсутні чіткі інструкції щодо формування результативних показників бюджетних програм та переліку мінімально необхідних показників для кожної галузі. Через відсутність методики розрахунку узагальнюючих результативних показників головним розпорядникам дуже важко встановити такі показники, які б давали можливість однозначно оцінити їхню діяльність, надати точну інформацію про результативність реалізації програм та відслідкувати наявність зв'язку між витраченими ресурсами і досягнутими цілями [26, с. 77]. Це зумовлює необхідність розробки комплексних стандартизованих результативних показників, які б надавали адекватну оцінку всім функціональним напрямкам діяльності установи. Такий перелік щодо бюджетних програм з державного бюджету був затверджений Мінфіном, але в 2015 році цей наказ був

скасований. Щодо місцевих бюджетів зберігають чинність накази Мінфіну, прийняті спільно з галузевими міністерствами, про типові переліки бюджетних програм та результативних показників виконання бюджетних програм.

Але відсутність єдиної методики визначення результативності не може бути підставою для відмови від її розрахунку, тому що навіть недосконалий показник кращий, ніж його відсутність. У майбутньому систематичне визначення показників результативності бюджетних програм дозволить створити інформаційну базу і відпрацювати методики розрахунку, що, зрештою, перетворить обрахунок результативності в стандартну процедуру діяльності всієї системи державних фінансів.

У паспорті бюджетної програми, на нашу думку, мають міститися основні результативні показники, розраховані за плановими даними на початку розрахункового бюджетного періоду, а саме – показники витрат, продукту, ефективності та якості. Розрахунок лише основних чотирьох груп показників в сьогоденних умовах обумовлений відсутністю чіткої нормативно-методологічної бази щодо обчислення комплексу показників результативності, які б дали змогу всебічно й повністю оцінити результативність виконання бюджетних програм. Розробка необхідного законодавчого і методологічного підґрунтя дасть можливість на наступних етапах застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі України використовувати більш широкий спектр результативних показників, що в кінцевому результаті сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних коштів.

Вагомим етапом оцінювання результативності видатків бюджету є система моніторингу й оцінки бюджетних програм. В Україні на рівні державного бюджету здійснюється щорічний моніторинг бюджетних програм, що відображається у звіті про виконання Закону України “Про Державний бюджет України” [45]. Крім того, Рахунковою палатою та органами Державної аудиторської служби України проводиться аудит ефективності виконання

бюджетних програм, звіт про який надсилається головному розпоряднику бюджетних коштів та іншим органам влади, відповідальним за виконання бюджетної програми. Ця інформація є підставою для визначення результативності бюджетних програм і прийняття рішення про включення бюджетного запиту по даних програмах до проекту державного бюджету на наступні бюджетні періоди.

Варто вказати і на відсутність вимог щодо вказівки в паспортах бюджетних програм потреби у фінансуванні політик на наступні за плановим бюджетні періоди в Інструкції про статус та особливості участі у бюджетному процесі відповідальних виконавців бюджетних програм місцевих бюджетів, затвердженій наказом Міністерства фінансів України від 26.08.2014 р. № 836 [50]. Тобто паспорти програм залишаються інструментами однорічного планування, хоча мають бути невід'ємною складовою середньострокового бюджетного планування.

Також варто відзначити ускладненість процедур внесення змін до паспортів бюджетних програм. Відповідно до Правил складання паспортів бюджетних програм [42], у разі внесення змін до розпису місцевого бюджету, які призводять до зміни інформації та показників, затверджених у паспортах, протягом двох тижнів головні розпорядники бюджетних коштів (далі – ГРБК) подають на затвердження місцевому фінансовому органу оновлені паспорти бюджетних програм. При цьому внесення змін до розпису місцевого бюджету, мережі, штатів, контингентів установ може відбуватись неодноразово протягом року. Це призводить до необхідності в кожному випадку затверджувати паспорт у новій редакції.

Оцінка ефективності бюджетної програми здійснюється за методикою, визначеною листом Міністерства фінансів України від 19.09.2013 № 31-05110-14-5/27486, і, водночас, за методикою, встановленою наказом Міністерства фінансів України від 17.05.2011 № 608 [51]. При цьому методики використовують принципово різний підхід при оцінюванні ефективності бюджетних програм.

Таким чином, програмно-цільове бюджетування – дуже вчасна для України модель, що задовольняє всі вимоги реформування державної фінансової системи, особливо в умовах обмежених фінансових ресурсів, потреби продуктивного розподілу бюджетних коштів та підвищення відповідальності за їх використання. Програмно-цільовий метод складання і виконання бюджетів в умовах обмежених фінансових ресурсів є дієвим інструментом, що забезпечує планування та виконання бюджету на середньострокову перспективу, орієнтований на досягнення мети відповідно до встановлених пріоритетів.

2.3. Програмно-цільовий метод в управлінні інвестиційними проектами

Системний підхід до визначення сутності та ролі органів влади в забезпеченні інвестиційної привабливості економіки дає підстави сформулювати положення про те, що їх діяльність реалізуються, по-перше, у формі законодавства (норм) і, по-друге, у формі програм. Враховуючи, що законодавче поле формується переважно загальнодержавними органами управління, основним методом забезпечення інвестиційної привабливості є програмно-цільовий метод. Адже саме цей метод дозволяє реалізувати владі всі функції управління як на стадії розробки програми (або конкретного інвестиційного проекту), так і в процесі виконання. Крім того, цей метод дозволяє враховувати визначальні умови інноваційного розвитку: макро- і мезоекономічну кон'юнктуру; ресурсний потенціал інноваційного розвитку реального сектору; можливості концентрації фінансових коштів та технологічне оновлення економіки [21, с. 9].

Насамперед функціональна роль влади реалізується через такі елементи: інвестиційна концепція, інвестиційна політика, інвестиційна програма, конкретні інвестиційні проекти. Системоутворюючим елементом забезпечення інвестиційного процесу є інвестиційна концепція. Вона відображає основні напрями діяльності по забезпеченню інвестиційної

привабливості, виступає методологічним підґрунтям для розробки та реалізації інших елементів.

Так, головна мета вдосконалення існуючої політики щодо залучення інвестицій в економіку була визначена як розроблення організаційно-економічного механізму, який би дозволяв створити сприятливий клімат для активізації інвестиційного процесу [7, с. 51]. Інвестиційна політика щодо стимулювання ділової активності іноземних компаній здійснюється за такими напрямками:

- 1) удосконалення нормативної бази у сфері залучення іноземних інвестицій;
- 2) інформаційно-аналітичне забезпечення (участь і проведення форумів, виставок, практичних конференцій і нарад міжнародного рівня, круглих столів і семінарів, публікацій інформативних матеріалів);
- 3) формування відповідної інвестиційної інфраструктури;
- 4) підготовка та реалізація конкретних інвестиційних проектів, насамперед, тих, які віднесені до категорії пріоритетних.

Результатом повинно бути покращення сфери життєдіяльності населення, забезпечення функціонування складних виробничих і науково-технічних систем та підвищення ролі країни/регіону як великого промислового, наукового і культурного центру, так і центру адміністративно-господарського управління. Зрозуміло, що реалізація зазначених положень повинна відповідати головній меті соціально-економічного розвитку та створенню системи залучення інвестицій в економіку. Ця система являє собою інституціональну сукупність взаємопов'язаних ланок, відповідних організацій і впорядкованих зв'язків між учасниками інвестиційного процесу, що забезпечують її цілісність та відтворення.

Слід зазначити, що координація окремих планів залучення інвестицій в єдиний комплекс планових завдань може здійснюватися по періодах, змісту та рівню планування. Процес планування здійснюється: 1) шляхом деталізації загальних задач інвестування і доведення їх до конкретного виконавця;

2) шляхом збору пропозицій структур, що потребують інвестицій та інтеграції їх в цілісну концепцію розвитку; 3) шляхом одночасного доведення “зверху вниз” задач і формування за принципом “знизу вгору” засобів їх рішення.

Система залучення інвестицій може бути представлена на трьох рівнях: на виробничому – комплексом галузевих інвестицій з відповідними технологічними та міжгалузевими зв'язками, організаційному – формами організації та управління інвестиціями, економічному – механізмом державного та ринкового регулювання. Ця система є основою вдосконалення інвестиційної політики. Реалізація останньої передбачає вирішення питань забезпечення інвестиційної привабливості:

1) формування механізму з інформаційної підтримки процесу залучення інвестицій в економіку;

2) вирішення питань щодо регулювання правового поля з метою усунення перешкод для інвестування економіки;

3) створення умов для виконання найбільш актуальних проектів соціально-економічного розвитку;

4) розробку механізму щодо легалізації “тіньового” сектору з метою залучення його капіталу для інвестування економіки [69, с.57].

Програмно-цільовий підхід до інноваційного розвитку економіки міста може стати одним із ефективних інструментів зростання її інвестиційної привабливості, підвищення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств. Залежність цілей програми залучення іноземних інвестицій від строків виконання представлена на табл. 2.1 на прикладі м. Києва.

Узгодження інноваційної моделі розвитку економіки з концепцією, політикою та програмою залучення іноземних інвестицій має базуватись на формуванні та використанні системи правових, інформаційних, організаційних, економічних параметрів та заходів реалізації цієї системи [28, с. 11].

Таблиця 2.1. Система цілей програм залучення іноземних інвестицій
в м. Києві

Види цілей за строками досягнення їх	Зміст цілей
Короткострокові цілі	1.Формування в м. Києві організаційно-економічного механізму, спрямованого на прискорення процедур і ефективності роботи для залучення іноземних інвестицій в економіку міста. 2.Підготовка та початок реалізації інвестиційних проектів у найбільш важливих галузях економіки міста.
Середньострокові цілі	1.Створення в місті ділової інфраструктури, яка відповідає світовим стандартам.
Довгострокові цілі	1.Формування сучасної інфраструктури комунального господарства. 2.Забезпечення високого рівня розвитку галузей промислового виробництва і сфери послуг, що розташовані в м. Києві. 3.Інтеграція ринку інвестицій м. Києва у світовий ринок інвестицій.

Джерело: розроблено автором на основі [69]

Ідея спільного фінансування інвестиційних ризикованих проектів і впровадження науково-технічних розробок виявила свої переваги в розвинених країнах. У більшості випадків інвестори ідуть на кооперацію, утворюючи спільний інноваційний фонд, від імені якого здійснюються капіталовкладення.

Серед приватних джерел ризикованого капіталу значне місце займають іноземні інвестори. Наприклад, у США на них припадає 18% всіх коштів, вкладених у незалежні ринкові фонди. Висока активність іноземних інвесторів пояснюється високими банківськими обліковими ставками та пільгами в оподаткуванні, а також бажанням отримати доступ до новітніх технологій у відповідності з умовами венчурного фінансування [10, с. 208].

В Україні податкова політика пригнічує інноваційну активність, не сприяє росту інвестицій в і без того ризиковані проекти. Тому є необхідність безпосередньої державної підтримки венчурного фінансування на всіх рівнях управління, у тому числі – і на рівні регіону.

Альтернативною діючій при адміністративно-відомчому управлінні системі фінансування науково-технічних розробок в умовах трансформаційної

економіки може бути, на нашу думку, створення багатоджерельної системи фінансування, до складу якої залучалися б іноземні інвестиції.

Принципами залучення інвестицій можуть стати селективно-пріоритетний відбір; створення об'єднань зацікавлених організацій та промислових підприємств, комерційних банків, фінансово-промислових груп; використання системи позабюджетних фондів, нових інноваційних структур. Взаємодія органів управління міської державної адміністрації з науково-технічними організаціями повинна будуватися на контрактній основі, в порядку конкурентного або критеріального відбору проектів із встановленням взаємних зобов'язань учасників інноваційно-інвестиційного процесу.

На нашу думку, зростання дієвості інфраструктурного забезпечення інноваційного розвитку м. Києва в контексті пошуку шляхів залучення іноземних інвестицій можливе за умов посилення впливу системи внутрішньої мотивації, використання випробуваних світовою практикою заходів розгортання інноваційної діяльності в промисловому комплексі [47].

Конкретні заходи повинні мати комплексний характер і включати такі напрями: концептуально законодавчий, спрямований на зняття перепон для розвитку інноваційної діяльності, стимулювання попиту зі сторони промислових підприємств на фундаментальні та прикладні науково-технічні розробки; інституціонально-організаційний, який полягає в зміцненні ролі місцевої влади як посередника в створенні організацій та механізмів, що посилюють інтеграцію науки та виробництва, забезпечують сучасне інфраструктурне обслуговування інноваційного розвитку економіки міста; фінансово-кредитний – забезпечення початкового попиту шляхом державного замовлення у формі контрактів на проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт (далі – НДДКР) з одночасними змінами в системі банківського кредитування, надання державних гарантій їх повернення з паралельним наданням податкових пільг з метою нагромадження капіталу, перетворення його в інвестиційний ресурс; інвестиційний, спрямований на формування єдиної системи залучення внутрішніх і зовнішніх інвестиційних

ресурсів. Комплексність приведення в дію цих структурно-функціональних напрямів зусиллями міської державної адміністрації буде надійним підґрунтям забезпечення інвестиційної привабливості столиці як для національних, так і іноземних інвесторів. Це основа для розгортання діяльності іноземних інвесторів не тільки в м. Києві, а й в Україні в цілому.

Важливим напрямом реалізації програмно-цільового методу формування інвестиційної привабливості столичного міста є стимулювання ділового туризму, спрямованого на створення умов підвищення зацікавленості іноземного капіталу в столиці України.

Інституціональне забезпечення іноземного інвестування не охоплює всі можливі для столичного міста ресурси. Зокрема, недостатньо задіяні в міжнародній інвестиційній діяльності комерційні банки, фондові біржі, інвестиційні компанії та інвестиційні фонди, що створює штучні обмеження для залучення іноземних інвестицій. Подолання цих обмежень сприятиме інтеграції економіки столиці України у світовий фінансовий простір. Тому в подальшому підвищення ефективності використання програмно-цільового методу повинно відбуватися через удосконалення механізмів і фінансових інструментів залучення іноземного капіталу.

З'ясовано, що в Україні накопичений багатий практичний досвід використання програмно-цільового методу планування. Його практична значимість полягає в розробці цільових комплексних програм, які дозволяють збільшити обґрунтованість планів розвитку і їх спрямованість на кінцевий результат.

В умовах обмеженості фінансових ресурсів держави надзвичайно актуальним залишається питання результативності використання бюджетних коштів, зокрема, результативності виконання бюджетних програм. Зазначено, що вона оцінюється як ступінь досягнення її цілей, що визначається за допомогою ряду показників у відповідності до обраних критеріїв. Оцінка результативності видатків державного бюджету України в умовах застосування програмно-цільового методу може здійснюватися в двох

аспектах: в розрізі головних розпорядників бюджетних коштів та за конкретними бюджетними програмами. Оцінка результативності конкретних бюджетних програм державного бюджету дозволила визначити основні проблеми, які перешкоджають повноцінному застосуванню програмно-цільового методу в Україні: планування видатків за окремими програмами не передбачає безпосереднього зв'язку між обсягом їх освоєння та досягненням мети; окремими головними розпорядниками при виконанні бюджетних програм за кінцевий результат визнається лише досягнення показників витрат та продукту; розпорошення коштів бюджетних програм на надто велику кількість об'єктів; відсутність стимулів у головних розпорядників стосовно досягнення максимальних результатів у режимі ощадливого використання бюджетних коштів.

Аналіз чинної практики застосування програмно-цільового методу в Україні засвідчив доцільність використання якісних і кількісних характеристик бюджетних послуг як критеріїв для розробки показників результативності бюджетних програм (витрат, продукту, ефективності, якості).

Встановлено, що основним методом забезпечення інвестиційної привабливості є програмно-цільовий метод. Саме він дозволяє реалізувати місцевій владі всі функції управління як на стадії розробки програми (або конкретного інвестиційного проекту), так і в процесі виконання. Крім того, цей метод дозволяє враховувати визначальні умови інноваційного розвитку: макро- і мезоекономічну кон'юнктуру; ресурсний потенціал інноваційного розвитку реального сектору; виявити можливості концентрації фінансових коштів на технологічне оновлення економіки. У подальшому підвищення ефективності використання програмно-цільового методу повинно відбуватися через удосконалення механізмів і фінансових інструментів залучення іноземного капіталу.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ДІЄВОСТІ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В УКРАЇНІ

3.1. Удосконалення нормативно-правової, інформаційної та технічної бази програмно-цільового методу

У країнах з низьким рівнем демократії економічні й інші суспільні інститути слабо розвинені, там немає чітких економічних і соціальних пріоритетів. В їх економічній і соціальній політиці досить часто простежується зміна вектора, адже переважають декларативні цілі нереальних проєктів, які не можуть бути реалізовані, у тому числі – через нестабільну економіку.

У демократичному суспільстві бюджет – не просто уособлення сформованого централізованого фонду фінансових ресурсів, а результат співпраці влади і суспільства, тобто суспільного вибору. Це суспільне надбання, тому базовим принципом його формування є принцип суспільної значимості. Його сутність у тому, що формування бюджету має відбуватися на основі обов'язкової участі всіх членів суспільства, а розподіл коштів – за ступенем значущості потреб, які необхідно профінансувати [59, с. 8].

У розвинених країнах, де функціонують незалежні, демократичні суспільні інститути (зокрема, громадського контролю, незалежних засобів масової інформації (далі – ЗМІ), обов'язкового публічного звіту представників влади, гласності), ПЦМ служить інструментом, що дозволяє населенню не тільки відслідковувати діяльність бюджетних установ і досягнутий ними ефект, але і щорічно впливати на формування напрямів і параметрів бюджетної політики. Залучення широких верств населення до бюджетного процесу сприяє демократизації інституту бюджету, робить його прозорим, відкритим і доступним для кожного. Щоб досягти цих стандартів в Україні і щоб кожен громадянин був відповідальним за долю країни, повинна бути політична воля керівництва держави. Державні службовці, які працювали за старою системою, у багатьох випадках консервативні та не бажають змін,

особливо щодо застосування нових підходів в управлінні бюджетними коштами.

Отже, необхідно реформувати бюджетну систему, переглянути кадрову політику, змінити підходи в першу чергу в управлінні бюджетними коштами. Потрібно проводити публічні слухання, залучати провідних дослідників разом з громадськістю до обговорення питань формування та використання бюджетних коштів, створювати дорадчі комітети, робочі групи, бюджетні комісії, покращувати механізми висвітлення інформації в ЗМІ, розміщувати відомості про хід бюджетного процесу у соціальних медіа, тим самим сприяти широкій дискусії, напрацюванню альтернативної точки зору і пошуку оптимальних варіантів вирішення бюджетних та інших соціально-економічних проблем, сприяти прозорості бюджетної системи України.

Тільки в умовах представницької демократії, де суспільство має стимули для активної участі та володіє всією необхідною інформацією, досягається головна мета – ефективний розподіл коштів бюджету, приймаються розумні управлінські рішення, що визначають стратегію розвитку і поліпшують конкурентне середовище і умови життя населення. Реформи в бюджетній сфері будуть мати необоротний характер і вагомий економічний результат у майбутньому тільки в тому випадку, якщо суспільство долучиться до трансформаційних змін; одиничні ж заходи будуть неефективними.

На наш погляд, реформування сфери управління бюджетними ресурсами має здійснюватися в контексті: прийняття урядом Державної стратегії розвитку національної економіки, що істотно змінить підходи в системі управління державними видатками; щорічного узгодження пріоритетів бюджетної політики з Державною стратегією; впровадження середньо- і довгострокового планування (на 3-5 або навіть 10 років); щорічного перегляду показників (у разі необхідності уточнення або призупинення фінансування) бюджетних програм; регулюючих дій і контролюючих функцій Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати України, що стосуються ефективності використання

бюджетних коштів та посилення відповідальності їх розпорядників за недотримання вимог бюджетного законодавства.

Ці заходи сприятимуть розвитку довгострокової економічної політики і спонукатимуть до: ефективного управління витратами бюджету на основі програмно-цільового методу бюджетування; зосередження обмежених бюджетних ресурсів на першочергових пріоритетах; прискорення структурних змін в економіці; створення передумов для економічного зростання, підвищення соціальних стандартів та поліпшенню життя населення.

Продовжуючи логіку попереднього дослідження та виходячи з позицій процесного підходу, ми можемо стверджувати, що:

- процес стратегічного планування, як і процес управління за ПЦМ є циклічним (безперервним). До речі, для процесу управління за ПЦМ ми також сформулювали принцип неперервності, який повністю відповідає принципу неперервності в стратегічному управлінні;

- він як і інший складається з етапів, що за своїм сенсом відповідають етапам бюджетного процесу.

Крім того, автори [29, с. 110] стверджують, що “бюджет у стратегічному плануванні розглядається як метод розподілу ресурсів для досягнення його цілей”. Цілі в кінцевому рахунку досягаються через комплексний інструмент “Показники результативності”. І, таким чином, ми можемо стверджувати, що запропонована нами принципова модель “Ресурс-Результат” повністю відповідає умовам середовища якісного функціонування механізму стратегічного планування.

Зважаючи на викладене, зрозуміло, що всі інструменти програмно-цільового методу застосовуються на етапі реалізації стратегій, коли стратегічні цілі вже визначені. Відповідно до природи цих інструментів, механізм стратегічного планування є підставою для ефективного виконання їх функцій (до прикладу, щоб визначити склад показників результативності за бюджетними програмами галузі “Охорона здоров’я”, ми повинні спиратися на

стратегічну ціль – чи то це “Зниження захворюваності населення” і тоді показники якості ми будуватимемо відповідним чином, чи то це “Подолання високого рівня патології новонароджених” – і тоді ми повинні відповідним чином проілюструвати через інструмент “показники результативності” хід досягнення цієї цілі).

Отже, ми можемо запропонувати схему взаємозв'язку механізму стратегічного планування та управління місцевими бюджетами за програмно-цільовим методом шляхом поєднання циклів стратегічного планування [40, с. 58], і програмно-цільового бюджетування з врахуванням моделі “Ресурс-результат”. Запровадження такої схеми є одним з найважливіших шляхів удосконалення механізму управління місцевими бюджетами. У цьому випадку програмно-цільовий бюджет пов'язує рішення про виділення бюджетних ресурсів з очікуваним результатом від його використання, результативністю і ефективністю та передбачає здійснення середньострокового бюджетного планування, яке, у свою чергу, базується на стратегічному плануванні соціально-економічного розвитку (рис. 3.1).

Ми можемо стверджувати, що ці два механізми ні за яких умов не можуть бути результативними окремо один від одного. Адже сам стратегічний план не містить фінансової складової, і його складно виконати не маючи ресурсної складової, що її обов'язково містить бюджетна програма. У свою чергу, відокремлений від стратегічного плану програмно-цільовий бюджет, який не враховує стратегічні цілі, не може містити якісну результатну складову та бути ефективним з огляду на неузгодженість його цілей з цілями соціально-економічного розвитку.

В Україні важливою умовою підвищення результативності використання бюджетних коштів у цілому та їх ефективності зокрема мають стати організаційні зміни в процесі бюджетного планування. Адже “кошторисне планування” бюджетних видатків, коли основою майбутніх видатків є звітні дані за аналогічними статтями минулого року, фактично нівелює визначення ефективності. В умовах, коли самі видатки виступають в

якості результатів, визначення їх ефективності обмежується забезпеченням затвердженого обсягу їх фінансування.

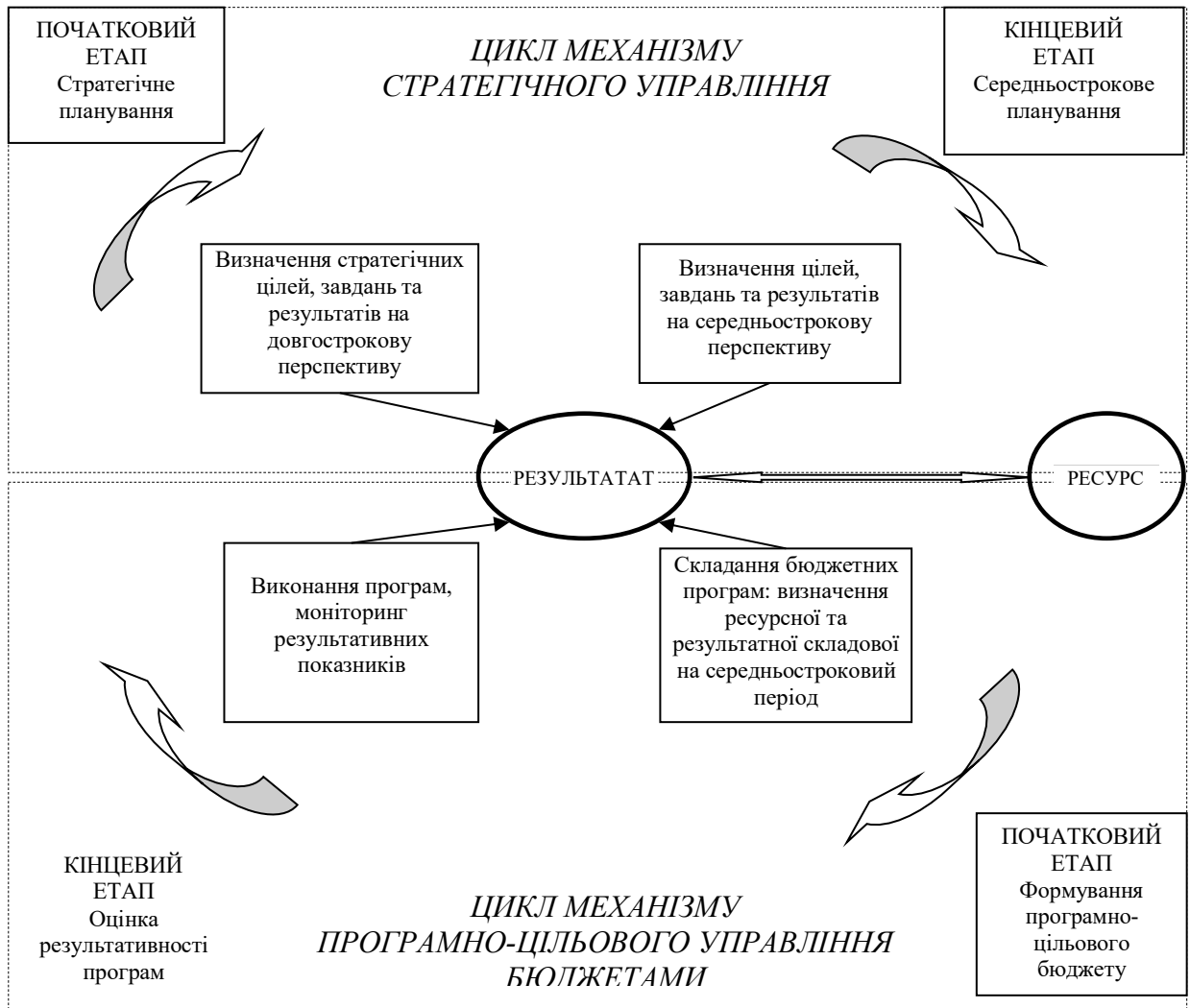


Рис. 3.1. Поєднання циклів стратегічного планування і програмно-цільового управління з врахуванням моделі “Ресурс” – “Результат”

Зауважимо, що застосування програмно-цільового методу на місцевому рівні має свої особливості стосовно виконання видаткової частини бюджетів, а також показників результативності бюджетних програм, що потребує проведення нами дослідження в цьому напрямі. В Україні практика використання програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів є менш тривалою в порівнянні з рівнем державного бюджету. Це пов’язано з тим, що на місцевому рівні запровадження програмно-цільового методу почалося з 2004 р. лише у вигляді експерименту в окремих пілотних регіонах [33, с. 36].

Одним із завдань програмно-цільового методу є контроль за відповідністю витрачених ресурсів і отриманого результату й оцінка економічної та соціальної ефективності тих чи інших видів діяльності, що фінансуються з бюджету. Оцінка вартості бюджетних послуг є важливим інструментом цього контролю: з одного боку, вона дозволяє визначити видаткові потреби органів виконавчої влади для досягнення поставлених задач, а з іншого, – дати оцінку ефективності діяльності через співставлення здійснених видатків і отриманого результату.

Результатом діяльності установ бюджетної сфери можуть бути як товари, так і послуги, але якщо відносно товарів не виникає питань щодо визначення та оцінки в силу їх “матеріальності”, то послуги вимагають більшої уваги. Це пов’язано з тим, що результат діяльності має бути кількісно вимірний і піддаватися чіткому обліку та контролю.

У переважній більшості випадків результатом функціонування бюджетних установ є саме послуги. Тлумачення сутності бюджетних послуг зумовлює питання, що ними вважати: послуги, що надаються бюджетними установами, чи послуги, що надаються за рахунок бюджетних коштів. Чинне законодавство України не дає відповіді на це питання, оскільки нормативно-правові акти не містять трактування цього терміну.

Є підхід, відповідно до якого бюджетна послуга – це нематеріальний результат діяльності сектору органів державного управління, пов’язаний з виконанням законодавчо встановлених державних (місцевих) функцій, профінансований за рахунок бюджетних джерел і наданий як суспільству в цілому, так і окремим споживачам на неринковій основі [61, с. 73]. Але дискусійним у цьому положенні є те, що бюджетна послуга надається на неринковій основі, оскільки бюджетні кошти розміщуються на основі державного замовлення, що здійснюється з урахуванням конкурсних процедур, які по своїй суті передбачають ринкову основу. Вважаємо за доцільне тлумачити це поняття таким чином: бюджетна послуга є нематеріальним результатом діяльності органів державного управління, що

виникає внаслідок виконання покладених на них обов'язків та функцій шляхом реалізації законодавчо регламентованих повноважень, і фінансується за рахунок бюджетних коштів.

Нині є серйозна суперечність між зобов'язаннями держави в наданні суспільству якісних бюджетних послуг і фактичними діями держави, а також їх оцінкою з боку суспільства. У цій ситуації виникає питання щодо того, які послуги, за якою вартістю і в якому обсязі має надавати держава суспільству.

Суспільство завжди пред'являє певні вимоги до держави в частині забезпечення безпеки, здобування освіти, послуг охорони здоров'я тощо. Попит цей нічим не обмежений, тому у держави просто не буде стільки коштів, скільки потрібно для задоволення всіх вимог суспільства в повному обсязі. Держава, зі свого боку, також нічим не обмежена в наданні послуг (за винятком бюджетних обмежень), навіть тих, які не потрібні суспільству або гальмують його розвиток, що призводить до зростання державних витрат і надмірного збільшення державного бюджету.

Слід звернути увагу на те, що споживачами бюджетних послуг виступають не лише громадяни як фізичні особи, а й суб'єкти господарювання, які, на нашу думку, також є повноцінними учасниками суспільного сектора.

Для вирішення проблеми формування саме тих бюджетних послуг, які необхідні суспільству і можуть бути профінансовані державою, доцільним вбачається застосування однієї з моделей, запропонованих науковцями [56, с. 108].

У першій моделі органами влади формується перелік пріоритетів і стратегічних цілей соціально-економічного розвитку країни, який затверджується президентом або урядом. Потім кожен розпорядник бюджетних коштів вибирає із затвердженого переліку цілі та завдання і вже на цій основі формує план заходів й бюджетних програм, для реалізації яких він має представити обґрунтовані розрахунки щодо їх фінансування. На цій основі формується бюджет на наступний і подальші роки.

На практиці реалізація цієї моделі досить ускладнена: підготувати вичерпне обґрунтування та знайти взаємозв'язок між цілями, завданнями, заходами, на які будуть витрачені бюджетні кошти, і обсягами їх фінансування вдається не завжди. Тому головні розпорядники бюджетних коштів прагнуть зберегти свій бюджет хоча б на рівні минулого року. Оцінку результатів своєї діяльності вони проводять самостійно, а результати затверджують урядові комісії або міністерства фінансово-економічного блоку. Така ситуація фактично і має місце в багатьох країнах колишнього Союзу, у т. ч. й в Україні.

У другій моделі на початковому етапі збирається інформація про потреби суспільства в отриманні послуг від держави, наприклад, у сферах правопорядку, охорони здоров'я і ін. Отримана інформація класифікується за певною ознакою, після чого формується перелік цілей, завдань і необхідних заходів для вирішення виявлених проблем. Одночасно цілі, завдання та заходи структуруються за програмами, після чого проводиться їх бюджетна оцінка. Методи оцінки можуть бути різні, наприклад альтернативна вартість аналогічних послуг на ринку або експертні висновки. У програмах наводяться як перехідні з року в рік зобов'язання держави, так і нові. У результаті формується перелік програм, які будуть запропоновані до реалізації, із зазначенням обсягів і джерел їх фінансування. Як приклад застосування окремих елементів цієї моделі можна згадати практику використання програмно-цільового методу в бюджетному процесі м. Горішні Плавні, де формування бюджетних програм відбувається з урахуванням інформації про потреби місцевої громади.

Незважаючи на це, вважаємо, що саме друга модель оцінки вартості бюджетних послуг має застосовуватись у бюджетному процесі України. Зрозуміло, що повноцінна її реалізація на сучасному етапі неможлива з вищевказаних причин, але вже сьогодні слід готувати теоретичне та правове підґрунтя для її запровадження, оскільки саме задоволення потреб суспільства має бути метою діяльності органів державної влади.

У сучасних умовах потрібно спочатку виділити й описати весь перелік бюджетних послуг, які надаються органами влади, тобто провести їх елементарний облік, та сформуванати реєстр бюджетних послуг у розрізі кожного органу влади. При цьому одна і та сама послуга не може надаватися різними органами влади.

На наступному етапі необхідно розробити стандарти якості та одиниці вимірювання бюджетних послуг, які надаються органами влади. Цей етап вимагає глибокого осмислення з боку органів влади, оскільки відбувається співставлення змісту послуг і необхідності в них з боку суспільства. Якість бюджетних послуг залишається актуальним питанням як системи місцевих фінансів, так і суспільного сектора в цілому. З погляду понятійного апарату якість бюджетних послуг за своїм змістом включає як зручності систем збору податків для платників податків, різних державних реєстрацій і дозволів, так і якість послуг охорони здоров'я, освіти, державних установ тощо.

На останньому етапі необхідно провести оцінку вартості бюджетних послуг, і саме тут можливе виникнення значних проблем, оскільки на даному етапі фактично визначаються обсяги необхідного фінансування органів влади на плановий період, але не з позицій простого індексування раніше проведених видатків, а з позицій їх ефективності. Відповідно обсяги фінансування органів влади в плановому періоді можуть істотно відрізнятись від вже виділених коштів в минулому періоді, у т. ч. і в меншу сторону.

Для повномасштабного застосування програмно-цільового методу в практиці управління суспільними фінансами слід мати можливість правильно розраховувати повну вартість бюджетних послуг, яка необхідна для оцінки результативності надання послуги, вибору найбільш ощадливого і раціонального способу її надання, порівняння ціни на послугу бюджетних установ з цінами організацій приватного сектора. Визначення повної вартості послуги потрібно для прийняття рішення про те, чи доцільне надання послуги силами органів самоврядування, чи дешевше закуповувати її в комерційних або інших некомерційних організаціях.

3.2. Розширення сфери застосування програмно-цільового методу в умовах децентралізації влади в Україні

Подальше вдосконалення застосування програмно-цільового методу є одним з напрямів оптимізації бюджетного процесу в Україні. Це означає, що подальше застосування ПЦМ на державному та місцевому рівнях неможливе без удосконалення бюджетного процесу в контексті реформ, здійснюваних в суспільному секторі України. Питання вдосконалення не можуть бути вирішені шляхом покращення або розробки лише одного чи декількох напрямів оптимізації, а вимагають застосування комплексного підходу, який дозволить створити належні умови для використання ПЦМ. На нашу думку, основними напрямами щодо вдосконалення застосування ПЦМ в умовах децентралізації влади в Україні є підвищення відкритості звітності про виконання бюджетних програм та здійснення оцінки ефективності з тим, щоб усунути випадки суб'єктивної та непрозорої оцінки для окремо взятої програми, що приводить до таких негативних наслідків, як вкрай низька результативність спрямування фінансових потоків, відсутність зв'язку між обсягами витрат і фактичним ефектом з позиції тих чи інших показників.

У процесі розробки планів і бюджетів неминуче постає завдання їх квантифікації (кількісного виразу якісних ознак), яке може здатися тривіальним, адже всі показники виражаються в грошовому вимірі, а набір цих показників задається бюджетною класифікацією. Проте такий погляд є серйозним спрощенням і відображає “арифметичний підхід” до формування бюджету, при якому “головне – це дізнатися, скільки”: скільки грошей буде в бюджеті наступного року, скільки грошей потребуватимуть різні міністерства тощо. Якщо у такого підходу до формування бюджету і є якась мета, то ця мета – збалансувати доходи і видатки [34, с. 9].

Альтернативою йому має стати стратегічний підхід до формування бюджету, при якому за основу беруться цілі державної або місцевої політики (у т. ч. і довгострокового характеру) та потреби забезпечення постійних функцій держави й місцевого самоуправління. Якщо виходити з наведеного в

українському законодавстві визначення поняття “бюджет”, то арифметичний підхід виявляється недостатнім.

Наслідком відсутності належної системи стратегічних і програмних документів є те, що бюджетні програми не узгоджуються з пріоритетами розвитку. З року в рік спостерігаються факти непослідовності політики та зміни пріоритетів соціально-економічного розвитку, часто на протилежні. Відсутність стратегічного документа, який визначав би напрями економічної та соціальної політики, робить неможливим забезпечення макроекономічної стабільності та стійкого економічного зростання на основі виважених, системних й послідовних кроків та результативного використання бюджетних коштів.

Це зумовлює необхідність перегляду системи прогнозних й програмних документів та прийняття довгострокової Стратегії економічного і соціального розвитку України з чітким формулюванням суспільних пріоритетів, цільових установок, завдань, яка стане основою для розробки державних цільових і бюджетних програм, та у відповідності до якої буде побудовано належний механізм середньострокового бюджетного планування.

Важливим є забезпечення розвитку стратегічного планування на місцевому рівні. Значним кроком вперед у порівнянні з діючим традиційним плануванням “від досягнутого” є інтегрування програмно-цільового методу у стратегічний план розвитку міста.

Початковим етапом є визначення стратегічного бачення міста, тобто спільного, погодженого на основі консенсусу між представниками влади, бізнесу та населення уявлення про те, як місто має виглядати і розвиватися в майбутньому. Стратегічне бачення можна вважати вступом до стратегічного плану розвитку, оскільки воно пояснює вихідну позицію, з якої розпочинається його розробка. На основі стратегічного бачення формулюються стратегічні цілі, які, у свою чергу, розбиваються на операційні цілі.

Вищеописані кроки є загальновідомими і часто здійснюються у практиці формування планів розвитку українських міст. Новим у запропонованій схемі

є те, що паралельно з розробкою бачення, стратегічних та оперативних цілей вважаємо за доцільне проводити вивчення потреби громадськості в конкретних бюджетних послугах. Таке вивчення може проводитись за допомогою соціологічних досліджень, анкетування, опитування тощо в залежності від конкретних умов і можливостей органів місцевого самоврядування.

На основі узагальнення результатів двох напрямів (бачення, стратегічних та оперативних цілей – з одного боку та потреб громадськості – з іншого) і має формуватися перелік бюджетних послуг, які надаються органами влади конкретного міста. Тільки після визначення такого переліку послуг, які будуть надаватись бюджетними установами міста, можуть формуватися бюджетні програми з обов'язковим зазначенням відповідальних виконавців, мети, завдань та показників результативності.

Такий середньостроковий план відображає не лише показники на наступні роки, але і дає ретроспективну інформацію за два минулих роки та інформацію про бюджет поточного року. Наведені в запропонованому форматі дані покращують сприйняття інформації, спрощують обробку необхідних показників та, за необхідності, дають можливість відслідковувати тенденції щодо темпів їхніх змін.

На шляху вдосконалення бюджетного процесу суттєвим є розмежування показників на ті, які вимірюють кінцеві соціально-економічні результати і ті, які вимірюють безпосередні (проміжні) результати. Хоча і перші, і другі є досить важливими, але, на нашу думку, більш вагомим є те, як вони пов'язані між собою і яким чином забезпечується зв'язок діяльності розпорядників коштів з кінцевими соціально-економічними наслідками. У багатьох країнах розрахунок показників, що відображають такий зв'язок конкретних програм і проектів з кінцевим соціально-економічним ефектом від їх реалізації, залишається проблематичним.

Необхідно чітко розмежовувати проміжні цілі і кінцеву мету бюджетних програм, оскільки може скластись ситуація, коли проміжні (тобто очікувані

безпосередні) результати за підсумками планового бюджетного періоду не будуть відповідати кінцевим результатам і навпаки. Наприклад, скорочення видатків на науку за останні 15 років дало безпосередній результат у вигляді економії бюджетних коштів, але кінцевий результат для науки є досить негативним [17, с. 76].

З метою вирішення такої проблеми слід спростити, де можливо, систему показників і чітко відокремити безпосередні результати від кінцевих. При цьому необхідно оцінити в цілому, які завдання виконує існуюча система показників, та визначити, які аспекти діяльності розпорядників бюджетних коштів залишилися неохоплені системою показників, з метою стимулювання міністерств і відомств враховувати саме ці аспекти.

З метою поширення позитивного досвіду доцільним є оприлюднення кращої практики застосування ПЦМ в Україні, що міститиме систематизований матеріал щодо основних аспектів формування та виконання бюджету з використанням ПЦМ; висвітлюватиме позитивний досвід і проблеми, які виникають при використанні даного методу.

Результативне використання бюджетних коштів неможливе без застосування системи ефективного моніторингу, яка забезпечуватиме безперервний збір інформації про бюджетні видатки та показники результативності виконання програм. Регулярне здійснення моніторингу надає можливість вчасно виявити наявні чи ймовірні проблеми в ході реалізації бюджетних програм і вживати запобіжних заходів для виправлення ситуації. Крім того, моніторинг виконання програми є дієвим засобом забезпечення прозорості використання бюджетних коштів та посилення підзвітності виконавців програми перед головним розпорядником бюджетних коштів і громадськістю.

Сучасний стан здійснення моніторингу в бюджетній сфері вимагає вдосконалення, оскільки інформація, що отримується, носить більше статистичний характер і не використовується для вдосконалення оперативного управління програмами. За таких умов важко встановити взаємозв'язок між

здійсненими видатками та отриманими результатами, що, власне, і є основною метою застосування програмно-цільового методу.

За умов дотримання ідеології програмно-цільового методу ефективна система моніторингу дозволить: забезпечувати фінансуванням ті суспільні блага і послуги, кількість, якість, вартість, час і місце надання яких найбільшою мірою відповідають потребам громадян; відмовлятися від спрямування коштів на витрати, здійснювані без належного соціально-економічного обґрунтування; встановлювати відповідальність органів влади за кінцевий результат; реально оцінювати фінансовий стан і фінансові можливості бюджету; підвищувати обґрунтованість прийнятих управлінських рішень.

Наразі вимагають законодавчого врегулювання формати та терміни оприлюднення результатів моніторингу витрачання бюджетних коштів. Це свідчить про необхідність формалізації підходів до застосування результатів моніторингу державних і місцевих рішень щодо витрачання бюджетних коштів. Одним із напрямів вдосконалення процедур моніторингу має стати, на нашу думку, автоматизація всіх його етапів: збору інформації, розрахунку показників і створення звітних форм. Автоматизація дозволить підвищити достовірність первинної інформації за рахунок впровадження технологічних форм верифікації даних, прискорення процесу розрахунку показників, спрощення процедур формування звітів [14, с. 240].

В Україні нині відсутня єдина програма підготовки фахівців стосовно уміння розпоряджатися бюджетними коштами. Навчання працівників досить часто обмежене окремими семінарами і роз'ясненням правил. Для зміни менталітету державних службовців необхідна належним чином розроблена і постійно функціонуюча комплексна система організаційних та мотиваційних заходів, яка має враховувати інтереси розпорядників бюджетних ресурсів, що діють у різних галузях. Доцільною є розробка методично-інструктивних матеріалів для навчання спеціалістів фінансово-економічних органів, органів

місцевого самоврядування, розпорядників бюджетних коштів, а також їх періодична атестація.

Ще одна проблема сучасного етапу запровадження ПЦМ пов'язана з процесом виконання бюджетів. Касове виконання державного та місцевих бюджетів за доходами і видатками здійснюється Державним казначейством України. Наявний стан його інформаційно-обчислювальної системи на даний момент не спроможний забезпечити в належній мірі виконання не лише місцевих, а навіть державного бюджету. Тому вважаємо за доцільне Державному казначейству України залучитися до вивчення технічних можливостей проведення експерименту щодо впровадження ПЦМ із застосуванням інформаційно-обчислювальних систем в окремих пілотних містах. Зокрема, експеримент має передбачати діяльність щодо застосування кодів програмної класифікації видатків, використання базового переліку бюджетних програм та показників їх результативності.

Сучасний етап розвитку суспільства вимагає підвищення ролі громадськості у виробленні політичних рішень та контролю за їх виконанням, в т. ч. і у бюджетній сфері. Нетривала практика залучення ініціативних груп населення зумовлена тим, що органи виконавчої влади донедавна не мали потреби залучати громадськість до прийняття політичних рішень. Проте така недооцінка ролі громадськості призводить до зниження ефективності ухвалених рішень.

Для реалізації принципу партисипативності (або принципу участі, який полягає в тому, що в процесі планування беруть участь всі зацікавлені сторони) вважаємо доцільним залучення громадськості до прийняття політичних рішень на всіх стадіях їх підготовки. У першу чергу, це стосується оцінки громадською потреби запровадження заходів (визначення проблеми, її глибини, фінансових витрат, потрібних для її вирішення). Крім того, потрібно запровадити стандарти залучення громадськості, забезпечити їх дотримання органами виконавчої влади, підвищувати культуру проведення діалогу з громадською.

Результати дослідження показали, що програмно-цільовий метод, який фактично запроваджено в Україні на всіх рівнях влади, має певні проблеми в реалізації через недотримання учасниками бюджетного процесу положень Бюджетного кодексу України, інших нормативно-правових актів, що негативно впливає на повноту його застосування. Причиною цього, на наш погляд, є брак інструментів впливу на порушників бюджетного законодавства.

Повноцінна імплементація програмно-цільового методу можлива за рахунок паралельного впровадження інституційних змін у бюджетній сфері і формування демократичних, економіко-соціальних інститутів, які зможуть змінити інститут бюджету, інституційний устрій та інституційне середовище, а також забезпечити гармонізацію взаємин у рамках бюджетної системи. Інституційні зміни повинні відповідати сучасним глобалізаційним і внутрішнім викликам, вимогам і бажанням суспільства. Необхідно на законодавчому рівні, зокрема, у Бюджетному кодексі України (ст. 20), закріпити програмно-цільовий метод як основний при формуванні та виконанні всіх рівнів бюджетів та впровадити обов'язкову щорічну оцінку ефективності та результативності бюджетних програм. Слід посилити відповідальність учасників бюджетного процесу за якість підготовки бюджетних програм, наприклад, за обґрунтованість показників, визначення завдань, мети, своєчасне затвердження паспортів, що позитивно вплине на результативність застосування бюджетних коштів і дозволить використовувати переваги програмно-цільового методу бюджетування.

Визначено напрями удосконалення застосування ПЦМ в Україні, основними серед яких виділено: чітке розмежування показників соціально-економічної результативності на кінцеві та безпосередні (проміжні); оприлюднення кращої практики застосування ПЦМ в Україні; підвищення ефективності системи моніторингу бюджетних програм шляхом автоматизації всіх його етапів; підвищення рівня підзвітності учасників бюджетного процесу шляхом впровадження звітів головних розпорядників бюджетних коштів про результати і плани діяльності; використання моделі, яка відображає співвідношення між рівнем задоволення громадян бюджетною послугою та рівнем її фінансування.

ВИСНОВКИ

Вивчення теоретичних засад особливостей застосування програмно-цільового методу при прийнятті управлінських рішень, узагальнення зарубіжного та вітчизняного досвіду в цій сфері дозволило зробити такі основні висновки:

1. Запропоновано під програмно-цільовим методом в публічному управлінні розуміти сукупність цілеспрямованих, взаємоузгоджених між собою заходів, що втілюються через окремі проекти або програми розвитку, що мають чіткі терміни виконання та спрямовані на досягнення конкретної стратегічної мети, результативність якої оцінюється на основі кількісних та якісних показників соціального, економічного й екологічного розвитку суспільства.

З'ясовано, що основою підвищення ефективності бюджетного менеджменту є належна організація та впровадження стратегічного і середньострокового бюджетного прогнозування і планування, що ґрунтується на використанні: програмно-цільового методу – для планування бюджетних витрат, спрямованих на реалізацію державних стратегічних й тактичних цілей і завдань, які не мають сталого характеру й передбачають розробку цільових бюджетних програм; бюджетування, орієнтованого на результат – під час планування бюджетних витрат на надання послуг і виконання функцій органами державної влади і управління, які мають незмінний характер протягом тривалого періоду.

2. Проведено порівняльний аналіз програмно-цільового та традиційного методів у публічній сфері та встановлено, що при плануванні бюджету за ПЦМ на відміну від традиційного (постатейного): змінюються акценти з планування та контролю за видами й обсягами видатків на планування соціально-економічних результатів від витрачання бюджетних коштів; розподіл бюджетних ресурсів ґрунтується не лише на наявності коштів, а й на показниках соціально-економічної ефективності; посилюється

відповідальність розпорядників бюджетних коштів за кількість та якість наданих населенню послуг (товарів, робіт). Таким чином доведено доцільність застосування цього методу бюджетування та його широке в управлінську практику.

3. Аналіз досвіду країн, що досягли значних успіхів у сфері застосування програмно-цільового методу, дозволяє нам узагальнити його переваги та визначити напрями удосконалення управління видатками бюджету в Україні: розподіл коштів слід здійснювати за програмами і стратегічними цілями, а не за видами видатків; формування програм має відбуватись на основі загальних цілей і стратегічних пріоритетів; необхідно змінити акценти із зовнішнього контролю за цільовим використанням бюджетних коштів на внутрішній контроль за ефективністю їх використання; потрібно здійснювати прогнозування середньо- та довгострокових наслідків прийнятих управлінських рішень; збільшити рівень свободи співробітників міністерств у виборі засобів досягнення цілей і конкретизувати їхню відповідальність за результат.

4. З'ясовано, що в Україні накопичений багатий практичний досвід використання програмно-цільового методу планування. Визначено наступні етапи переходу до застосування ПЦМ у бюджетному процесі в Україні. Перший етап (1996 – 2001 рр.) – закріплення за місцевими державними адміністраціями програм соціально-економічного і культурного розвитку; формування основ прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України. Другий етап (2002-2003 рр.) – удосконалення форм бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів, запровадження окремих елементів середньострокового планування бюджету, розроблення напрямів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів та базового переліку результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм. Третій етап (2003–2004 рр.) – запровадження складання паспортів бюджетних програм; перегляд бюджетних програм, удосконалення їхньої структури та чітке визначення напрямів діяльності у

межах однієї бюджетної програми, перехід до поглибленого середньострокового бюджетного планування, насамперед розроблення процедури прогнозування видатків на конкретні бюджетні програми на майбутні періоди. Четвертий етап (2005-2010 рр.) – прийняття Бюджетного кодексу України в новій редакції, яка передбачила розширення сфери застосування цього методу в бюджетному процесі. П'ятий етап (2011-2013 рр.) – підготовчий етап впровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів (пілотні проекти). Шостий етап (2014-2017 рр.) – встановлення обов'язковості узгодження діяльності головних розпорядників бюджетних коштів за бюджетними програмами з визначеними стратегічними цілями розвитку відповідного напрямку. Сьомий етап (2018 р. – по сьогоднішній день) внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення використання програмно-цільового методу на місцевому рівні в умовах децентралізації влади.

Оцінка результативності конкретних бюджетних програм державного бюджету дозволила визначити основні проблеми, які перешкоджають повноцінному застосуванню програмно-цільового методу в Україні: планування видатків за окремими програмами не передбачає безпосереднього зв'язку між обсягом їх освоєння та досягненням мети; окремими головними розпорядниками при виконанні бюджетних програм за кінцевий результат визнається лише досягнення показників витрат та продукту; розпорошення коштів бюджетних програм на надто велику кількість об'єктів; відсутність стимулів у головних розпорядників стосовно досягнення максимальних результатів у режимі ощадливого використання бюджетних коштів.

5. Аналіз діючої практики застосування програмно-цільового методу в Україні засвідчив доцільність використання якісних і кількісних характеристик бюджетних послуг як критеріїв (витрат, продукту, ефективності, якості) для розробки показників результативності бюджетних програм. Запропоновано тлумачити бюджетну послугу як нематеріальний результат діяльності органів державного управління, що виникає внаслідок

виконання покладених на них обов'язків та функцій шляхом реалізації законодавчо регламентованих повноважень і фінансується за рахунок бюджетних коштів. З метою визначення величини потреби у видатках владних органів, необхідних для досягнення поставлених цілей, доцільно використовувати модель оцінки вартості бюджетних послуг, в якій більш пріоритетними вважаються потреби суспільства, а не цілі розвитку країни. Для цього запропоновано сформулювати оптимальний перелік бюджетних послуг, які надаються органами влади, розробити стандарти якості і одиниці вимірювання бюджетних послуг. В Україні застосування цієї моделі може бути ускладнено недосконалістю нормативно-правової бази щодо надання бюджетних послуг, їх класифікації та стандартів надання. Результати дослідження також показали, проблеми в застосування програмно-цільового методу зумовлені недотриманням учасниками бюджетного процесу положень Бюджетного кодексу України, інших нормативно-правових актів. Причиною цього, на нашу думку, є брак інструментів впливу на порушників бюджетного законодавства.

6. Встановлено, що одним з методів забезпечення інвестиційної привабливості є програмно-цільовий. Саме він дозволяє реалізувати місцевій владі всі функції управління як на стадії розробки програми (або конкретного інвестиційного проекту), так і в процесі її виконання. Крім того, цей метод дозволяє враховувати визначальні умови інноваційного розвитку: макро- і мезоекономічну кон'юнктуру; ресурсний потенціал інноваційного розвитку реального сектору; виявити можливості концентрації фінансових коштів та технологічне оновлення економіки. У подальшому підвищення ефективності використання програмно-цільового методу повинно відбуватися через удосконалення механізмів і фінансових інструментів залучення іноземного капіталу.

7. У дослідженні доведено, що повноцінна імплементація програмно-цільового методу можлива за рахунок паралельного впровадження інституційних змін у бюджетній сфері та формування демократичних, економіко-соціальних інститутів, які зможуть змінити інститут бюджету,

інституційний устрій та інституційне середовище, а також забезпечити гармонізацію взаємин у рамках бюджетної системи. Інституційні зміни повинні відповідати сучасним глобалізаційним і внутрішнім викликам, вимогам і бажанням суспільства. Необхідно на законодавчому рівні, зокрема, в Бюджетному кодексі України (ст. 20), закріпити програмно-цільовий метод як основний при формуванні та виконанні бюджетів усіх рівнів та впровадити обов'язкову щорічну оцінку ефективності та результативності бюджетних програм. Слід посилити відповідальність учасників бюджетного процесу за якість підготовки бюджетних програм, наприклад, за обґрунтованість показників, визначення завдань, мети, своєчасне затвердження паспортів, що позитивно вплине на результативність використання бюджетних коштів і дозволить застосовувати переваги програмно-цільового методу бюджетування.

Визначено напрями вдосконалення застосування програмно-цільового методу в Україні, основними серед яких виділено: чітке розмежування показників соціально-економічної результативності на кінцеві та безпосередні (проміжні); оприлюднення кращої практики застосування програмно-цільового методу в Україні; підвищення ефективності системи моніторингу бюджетних програм шляхом автоматизації всіх його етапів; використання моделі, яка відображає співвідношення між рівнем задоволення громадян бюджетною послугою та рівнем її фінансування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Gavin Lawrie, Dirk Kalff and Henrik Andersen. Balanced Scorecard and Results-Based Management : Convergent Performance Management Systems. URL: https://2gc.eu/assets/files/resources/Papers/2GC-CP-201502-BSC_and_Results_Based_Management_.pdf (дата звернення: 28.07.2020)
2. Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000394028&categorieLien=cid> (дата звернення: 20.07.2020)
3. Баранова В. Г., Васютинська Л. А., Слатвинська М. О., Дубовик О. та ін. Бюджетна система України: проблемні питання : моногр. / за ред. В.Г. Баранової. Одеса : ВОІ СОІУ “Атлант”, 2013. 252 с.
4. Беленчук А. А., Бусарова А. В., Лавров А. М. Переход к программному бюджету: опыт Франции и российская практика. *Финансы*. 2012. № 7. С. 15–20.
5. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування. *Економічний вісник Донбасу*. 2016. № 2. С. 145–151.
6. Берназюк І. М. Державні цільові програми як стратегічні акти Кабінету України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Т. 2. № 2. С. 17–20.
7. Борисов В. Завдання, зумовлені часом. *Столичний регіон*. №1. 2003. С. 49-54.
8. Бриль М. В. Програмно-цільовий підхід як метод управління сільськими територіями. *Державне і муніципальне управління: теорія, методологія, практика* : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 2–3 берез. 2018 р.). Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2018. С. 76–78.
9. Бриль М. В. Програмно-цільовий підхід до забезпечення розвитку сільських територій. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/138/files/6ebf2da2-e378-47ee-954c-f79819415696.pdf> (дата звернення: 03.11.2020).

10. Бугай Т.В. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: зарубіжний досвід і можливості його використання в Україні. *Вісник ЖДТУ*. 2011. № 3(57). С. 206–210.
11. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. №2542-III. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. (дата звернення: 03.11.2020).
12. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2542-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>
13. Васильєва Н. В. Вдосконалення механізму соціально- економічного розвитку міст з моногалузевою структурою виробництва в Україні : монографія. Донецьк : ВІК, 2009. 173 с.
14. Возняк Г. В. Бюджетна політика розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації: концептуальні підходи до формування. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія “Економіка”*. 2017. Випуск 1(49) Том1. С. 237-243.
15. Горбунов О. В. Підходи щодо оцінювання ефективності бюджетного менеджменту на місцевому рівні на основі міжнародних методик. Розвиток інноваційно-інтегрованих структур у вимірі формування інноваційно-орієнтованої моделі економіки: збірник тез доповідей Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Кропивницький, 21-22 березня 2018 р.). Кропивницький: “Ексклюзив-Систем”, 2018. С. 18-21.
16. Гордієнко В. О. Програмно-цільовий метод – інструмент побудови сучасної економіки : монографія. Дніпропетровськ: ДДФА, 2014. 268 с.
17. Дерегулювання економіки: проблеми та перспектив : монографія / М. О. Кизим, Ю. Б. Іванов, В. А. Зінченко та ш. Харків: ВД “ІНЖЕК”, 2014. 287 с.
18. Звіт Рахункової палати. URL: http://www.acrada.gov.ua/doccatalog/document/16748714/Zvit_RP_2015.pdf. (дата звернення: 03.11.2020).

19. Зубенко В. В. Програмно-цільовий метод бюджетування як дієвий механізм управління публічними фінансами. *Наук. вісн. Черніг. держ. ін-ту економіки і упр. Сер. Економіка*. 2011. Вип. 3. С. 44-49.

20. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. ; Нац. акад. держ. управління при Президентові України. Київ: НАДУ, 2011. 748 с.

21. Кизим М.О., Феденко Г.М. Теорія та практика оцінки пріоритетності та результативності державних цільових програм в Україні. *Бізнес Інформ*. 2012. № 12. С. 6–13.

22. Клець Л. Є. Бюджетний менеджмент: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2007. 640 с.

23. Коляда Т. А. Організація довгострокового бюджетного планування та прогнозування: досвід провідних країн світу. *Проблеми економіки*. 2013. № 4. С. 14-20.

24. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

25. Корогород І. В. Роль малого бізнесу в структурних трансформаціях регіональних господарських систем : дис. ... канд. екон. наук за спеціальністю 08.00.05 – розвиток продуктивних сил і регіональна економіка. Чернігів, 2016. 227 с.

26. Костьов'ят Г. Державна політика стимулювання соціально-економічного розвитку в умовах євроінтеграції : дис. ... канд. екон. наук. Ужгород, 2019. 214 с.

27. Кузьмин А. Мониторинг и оценка социальных программ. URL: <http://www.cip.nsk.su/noncgi/Pbl/HTML/ElementManager/Attachment/180/monitor.Pdf> (дата звернення: 20.07.2020)

28. Кульчицький Я. В. Інституційні засади трактування економічних систем в умовах посилення їх екологізації та глобалізації. *Науковий вісник НЛТУУ*. 2016. № 27. С. 7–13.

29. Ливдар М. В. Програмно-цільовий метод складання бюджету. *Галицький економічний вісник*. 2019. № 2. С. 109–114.
30. Лисяк Л. В. Впровадження програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів в Україні. *Формування ринкової економіки в Україні. Збірник наукових праць ЛНУ ім. Івана Франка*. 2013. Вип. 29. Ч. 2. С. 3-9.
31. Логвінов П. В. Реформа управління публічних фінансів Словацької Республіки: видаткова частина. *Науковий вісник Херсонського державного університету, серія: Економічні науки*. Херсон : 2015. Вип. 11. Ч. 3. С. 137–143.
32. Луцків О. М. Програмно-цільовий підхід до управління регіональним розвитком. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 1. С. 33-38.
33. Луцків О. М. Програмно-цільовий підхід до управління регіональним розвитком. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 1. С. 33-38.
34. Лушагіна Т. В. Типологія та спрямованість децентралізації влади. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу “Києво-Могилянська академія”*. Серія : Політологія. 2016. Т. 273, Вип. 261. С. 7-10.
35. Мацедонська Н. В., Вансович А. В. Світовий досвід бюджетного планування та його впровадження в Україні URL: <http://global-national.in.ua/archive/19-2017/80.pdf> (дата звернення: 20.07.2020)
36. Микитюк І. С. Бюджетне планування як елемент управління бюджетом. *Економічний вісник університету*. 2014. Вип. 22 (1). С. 230–234.
37. Науменко А. О. Державне регулювання агропромислового комплексу України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2019. Том 30(69) № 4. С. 93-97.

38. Негода Ю. В. Концепція реалізації програмно-цільового управління при системній трансформації аграрного сектору економіки. *Агросвіт*. 2020. № 5. С. 17-24.

39. Опарін В. М. Публічні фінанси: генеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 110-128.

40. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу : навч. посіб. за заг. ред. І. Ф. Щербини; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження”. 3-тє вид., випр. та доп. К., 2012. 100 с.

41. Потеряйло І. Ю. Зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу бюджетування на сучасному етапі в Україні. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2015. № 11. С. 331-337.

42. Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання: Наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 № 836 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1104-14#Text> (дата звернення: 03.08.2020).

43. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування: Закон України від 06.12.2018 № 2646-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19#Text> (дата звернення: 03.11.2020).

44. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 № 1602-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text> (дата звернення: 03.11.2020).

45. Про Державний бюджет України на 2020 рік: Закон України від 14.11.2019 № 294-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text> (дата звернення: 03.11.2020).

46. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 р. № 1621/IV URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/main/1621-> (дата звернення: 03.11.2020).

47. Про деякі питання підготовки до проведення у місті Києві щорічних зборів Європейського банку реконструкції та розвитку: Закон України від 19.06.1997 р. №372/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. №16.

48. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>. (дата звернення: 03.11.2020).

49. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>. (дата звернення: 03.11.2020).

50. Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі: Наказ Міністерства фінансів України від 14.12.2001 № 574 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0003-02#Text> (дата звернення: 03.08.2020).

51. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм: Наказ Міністерства фінансів України від 17.05.2011 № 608. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0608201-11#Text> (дата звернення: 03.11.2020).

52. Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів: Наказ Міністерства фінансів України № 805 від 02.08.2010 року. URL: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=289413&cat_id=288202. (дата звернення: 03.11.2020).

53. Про паспорти бюджетних програм: Наказ МінФіна від 29.12.2002 № 1098. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03#Text> (дата звернення: 03.11.2020).

54. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 538-р від 14 вересня 2002 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80#Text> (дата звернення: 03.11.2020).

55. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 р. № 142-р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80> (дата звернення: 03.11.2020).

56. Птащенко О. В. Бюджетна програма як основа програмно-цільового планування в сучасних умовах глобалізації. *Вісник Київського національного університету технологій та дизайну. Серія : Економічні науки*. 2018. № 6. С. 101–110.

57. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції застосування Програмно-цільового методу в бюджетному процесі” від 14.09.2002 р. № 538-р URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>. (дата звернення: 20.07.2020)

58. Романенко Є. О. Правові аспекти середньострокового бюджетного планування з використанням програмно-цільового методу. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 4. С. 106-115.

59. Савчук Н. В. Бюджетні пріоритети демократичного суспільства: світова теорія і практика : автореф. дис. ... док. екон. наук. К., 2015. 32 с.

60. Самошкіна О. А. Програмно-цільове управління бюджетними ресурсами у механізмі суспільного розвитку. *Економічний вісник університету*. 2019. Вип. 43. С. 184-196.

61. Сосова Т. Застосування програмно-цільових підходів у сфері інноваційної діяльності в Україні. *Международный научный журнал*. 2016. № 5. С. 72–75.

62. Станкус Т. Програмноцільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів. Харків : Фактор, 2017. 128 с.

63. Сторонянська І. З. Бюджетне фінансування соціально-економічного розвитку регіону: програмно-цільовий підхід. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2020. Вип. 1. С. 34-38

64. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1102-р). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/1102-2018-%D1%80#n11> (дата звернення: 03.11.2020).

65. Ткачук А. Про “згуртованість” та регіональний розвиток. URL: <https://www.csi.org.ua/articles/pro-zgurtovanist-ta-regionalnyj/> (дата звернення: 28.10.2020).

66. Хвень А. Ю. Використання досвіду бюджетного менеджменту Європейського Союзу для України URL : <http://libfor.com/index.php?newsid=1859>. (дата звернення: 20.07.2020)

67. Чому грошова допомога переміщеним особам “не поспішає” до адресатів. URL: <http://www.acrada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16745548> (дата звернення: 03.11.2020).

68. Шаповал С. Л. Формування бюджету у країнах з розвинутою економікою. *Проблеми та перспективи розвитку національних економік: від мікро- до макрорівня* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (8 квітня 2016 р.) Одеса, 2016.

69. Шарапов А., Сухобойченко С., Севостьянова О. Основи розробки місцевих цілевих програм. Київ : Освіта, 2011. 326 с.

70. Шарий В. І., Черевко О. В., Мойсієнко В. М. Переваги й недоліки нового публічного управління. *Теорії, технології та особливості реалізації адміністративних реформ у стрижневих країнах світу* : монографія. Черкаси, 2017. 316 с.