

## РОЗДІЛ 2

# ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

УДК 336.144.001.1:005.332.7(477)

Богма О. С.

Запорізький національний університет

### ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті обґрунтовано доцільність використання програмно-цільового методу як інструменту протидії загрозам та забезпечення бюджетної безпеки України. Розглянуто сутність та переваги використання програмно-цільового методу порівняно з традиційними методами підвищення ефективності видатків бюджету. Розкрито особливості та запропоновано концепцію застосування програмно-цільового методу в процесі забезпечення бюджетної безпеки України.

**Ключові слова:** програмно-цільовий метод, загроза, цільова програма, бюджет, результат, бюджетні кошти.

**Постановка проблеми.** Стійкість економічного зростання будь-якої країни знаходиться в безпосередній залежності від ефективності функціонування бюджетної системи та організації бюджетного процесу, оскільки фінансування покладається на державу функцій та завдань здійснюється саме завдяки бюджетним коштам. При цьому слід констатувати, що на сьогодні вітчизняна бюджетна сфера є однією з найбільш проблемних через наявність значної кількості загроз, що здійснюють україн несприятливий вплив на вітчизняну бюджетній системі, знижуючи рівень бюджетної безпеки. Водночас ефективним інструментом протидії та подолання загроз у бюджетній сфері та забезпечення необхідного і достатнього рівню бюджетної безпеки є програмно-цільовий метод.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика підвищення ефективності функціонування бюджетної системи, організації бюджетного процесу та забезпечення бюджетної безпеки України присвячено науковій праці багатьох вітчизняних учених, зокрема: О. Амоші, В. Геєця, Ю. Желябовського, І. Запатріної, К. Павлюка, В. Плєскач, Н. Рубан, П. Саблука І. Чугунова та ін.

Різноманітні аспекти впровадження та використання програмно-цільового методу в управлінні бюджетом досліджували у своїх працях багато зарубіжних учених, зокрема: С. Бейлі, К. Друрі, Р. Бел, Е. Майер, Ю. Немец, У. Оутс, Б. Райан, К. Фостер, У. Тіссен, Д. Террі, Д. Хан та ін.

Проблематику використання програмно-цільового методу у вітчизняній бюджетній сфері піднімали у працях такі науковці: В. Варцаба, О. Голинська, І. Запатріна, О. Кириченко, Ц. Огонь, В. Прохорова, Т. Станкус, О. Таранець, В. Плєскач та ін.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць із досліджуваної проблематики, наявна ціла низка проблем у сфері визначення дієвих інструментів забезпечення бюджетної безпеки, які недостатньо висвітлені. Зокрема, особливості використання програмно-цільового методу у процесі протидії загрозам та забезпечення бюджетної безпеки України потребують більш ґрунтовних досліджень.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті полягає в обґрунтуванні доцільності використання

програмно-цільового методу як інструменту протидії загрозам та забезпечення бюджетної безпеки України, а також у розробці концепції застосування програмно-цільового методу в процесі забезпечення бюджетної безпеки України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На сьогодні забезпечення стійких темпів соціально-економічного розвитку України є можливим лише на основі максимізації ефективності та результативності бюджетних видатків, що пов'язано з обмеженими можливостями державного фінансування соціально-економічних процесів. Проте, як відзначають дослідники [1, с. 100], у тому випадку, коли розподіл бюджетних коштів відбувається тільки на основі економічної та функціональної класифікацій витрат, врешті-решт бюджет має вигляд звичайної форми, заповненої даними щодо основних напрямів витрачання коштів і не містить жодної інформації про те, яка їх ціль, який бажаний ефект цих видатків. Такий розподіл видатків не дає можливості визначити ефективність профінансованих послуг. Н. Сергієнко підкреслює, що традиційна методологія формування бюджетів не має чіткого зв'язку між ресурсами, які були витрачені, та результатами, які отримала громадськість, оскільки такий розподіл не дозволяє ні законодавчій, ні виконавчій гілці влади визначити ефективність та результативність профінансованих послуг, тому результативність, а тим паче раціональність і соціальний ефект від таких витрат залишаються за межами контролю [2].

Водночас основа ефективного використання бюджетних ресурсів закладається вже на стадії планування видатків бюджету і залежить від методу бюджетної політики в бюджетному процесі [3, с. 170]. Зазначене зумовлює доцільність прискорення переорієнтації від використання традиційної системи бюджетування й традиційних методів підвищення ефективності видатків бюджету на використання програмно-цільового методу, що є орієнтованим на результат та передбачає складання і виконання бюджету в розрізі цільових бюджетних програм.

У ст. 2 Бюджетного кодексу України (п. 42) програмно-цільовий метод у бюджетному процесі визначається як метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результа-

тів завдяки коштам бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [4]. Таким чином, вказаний метод полягає у відборі найбільш пріоритетних цілей та задач, які будуть досягатися на основі розробки та затвердження відповідних програм, які конкретизують терміни виконання відповідних заходів, що мають бути обов'язково взаємопов'язані між собою, виконавців, ресурсне забезпечення.

Відзначимо, що програмно-цільовий метод має такі беззаперечні переваги від його використання на практиці [5, с. 80]:

- вимірність цілей: кінцеві цілі програм реально досяжні та існують у часі, емпірично фіксуються, що дозволяє кількісно оцінити досягнуті результати та їх відповідність заявленим раніше цілям;

- концентрація, раціональний розподіл і використання ресурсів суспільства: ресурси зосереджуються в найбільш пріоритетних для державного розвитку сферах;

- дія ефекту мультиплікатора: поліпшення ситуації в одному секторі соціально-економічного життя держави ланцюговою реакцією поширюється на інші сфери. До того ж, такий ефект проявляється і в самовідтворенні механізму дії цільових програм. Бюджетні кошти, які витрачають на реалізацію проектів, надходять у казну завдяки податковим надходженням і доходам, що збільшуються завдяки зростанню економіки.

На підставі вказаного вище вважаємо за доцільне запропонувати використання програмно-цільового методу як інструменту протидії загрозам у бюджетній сфері та забезпечення бюджетної безпеки України. Доцільність застосування програмно-цільового методу в забезпеченні бюджетної безпеки також підтверджується тим фактом, що, як відзначають дослідники [6, с. 73], сучасний світ характеризується розвитком суспільного виробництва, ринків і ринкових процесів, збільшенням різноманіття потреб держави при одночасній обмеженості ресурсів, зростанням політичної напруженості, що призводить до збільшення кількості та підвищення складності державних соціально-економічних проблем, які безперервно виникають. Саме державне програмно-цільове планування є інструментом вирішення таких проблем, тому це розширює межі практичного застосування програмно-цільового методу. Поширенню меж використання програмно-цільового методу в сучасній економіці також сприяє його застосовність і дієвість в умовах практично будь-якої економічної системи.

Відзначимо, що програмно-цільовий метод як інструмент протидії загрозам та забезпечення бюджетної безпеки України передбачатиме здійснення Комітетом моніторингу бюджетної безпеки України, який пропонується створити при Раді національної безпеки та оборони України, аналізу кожної з ідентифікованих у бюджетній сфері загроз із подальшою розробкою Комітетом у співпраці з профільними міністерствами та відомствами детальної програми (програм) протидії загрозам із визначенням конкретних організаційних процедур, необхідним фінансовим кошторисом бюджетних асигнувань у розрізі етапів реалізації програми із зазначенням результатів, що мають бути досягнутими.

У межах використання програмно-цільового методу у процесі забезпечення бюджетної безпеки України, виходячи з поставленої мети та завдань

відповідної програми, визначатимуться параметри очікуваних результатів (ефекту), що мають бути досягнуті за підсумками виконання відповідної державної програми протидії загрозам бюджетній безпеці України. Маємо на увазі формування системи показників, що дають можливість оцінити очікувані результати в довгостроковій перспективі, відображають зміни у функціонуванні бюджетної системи та організації бюджетного процесу на відповідний рік.

При цьому результати виконання відповідної програми можна поділити на прямі і синергетичні. Під прямими результатами виконання програми протидії загрозам бюджетній безпеці України слід розуміти нейтралізацію чи зниження рівня відповідної загрози. Синергетичний результат має визначати соціальний, економічний та організаційний ефект від її реалізації. Доцільність подібного розмежування результатів підтверджується тим фактом, що, як підкреслює аудитор Л. Красікова, державна цільова програма завжди працює на задоволення інтересів і суспільства, і громадських груп, і приватних та юридичних осіб. Тому під час контролю відповідної програми слід обов'язково проводити аналіз цілей програми та очікуваних від її виконання результатів із погляду їх відповідності потребам суспільства. Ефективність цільової програми в такому вигляді характеризується як відношення сформульованих цілей до потреб, які сформовані суспільством на певному етапі його розвитку [7]. Вважаємо, що подібний поділ очікуваних результатів дає можливість забезпечити системність та стратегічну спрямованість розроблюваної програми (програм) протидії загрозам бюджетній безпеці України.

Відзначимо, що саме досягнення запланованого рівня соціально значущого ефекту від реалізації програмних заходів протидії загрозам у бюджетній сфері, який має бути закладений та знайти своє відображення в конкретних кінцевих результатах, є головною метою діяльності Комітету моніторингу бюджетної безпеки України. Не випадково дослідження, проведені в межах реалізації швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO, засвідчили, що в Україні програмно-цільовий метод є однією зі складових системи управління державними фінансами. При цьому метою розвитку цієї складової є забезпечення розвитку програмно-цільового методу в бюджетному процесі для адаптації показників бюджетних програм до пріоритетів соціально-економічного розвитку та забезпечення вимірності соціально значущих результатів реалізації державної політики, підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі дасть змогу відстежувати ефективність і результативність використання бюджетних коштів шляхом проведення оперативного моніторингу та оцінки виконання бюджетних програм, а прийняття управлінських рішень за результатами такої оцінки – забезпечити досягнення результату, встановленого стратегічними документами держави [8, с. 7].

Концепцію застосування програмно-цільового методу в процесі забезпечення бюджетної безпеки України наведено на рис. 1.

Одним із найважливіших результатів використання запропонованого підходу є забезпечення взаємоузгодження необхідних ресурсів та очікуваних результатів виконання програми протидії загрозам бюджетній безпеці, які ґрунтуються

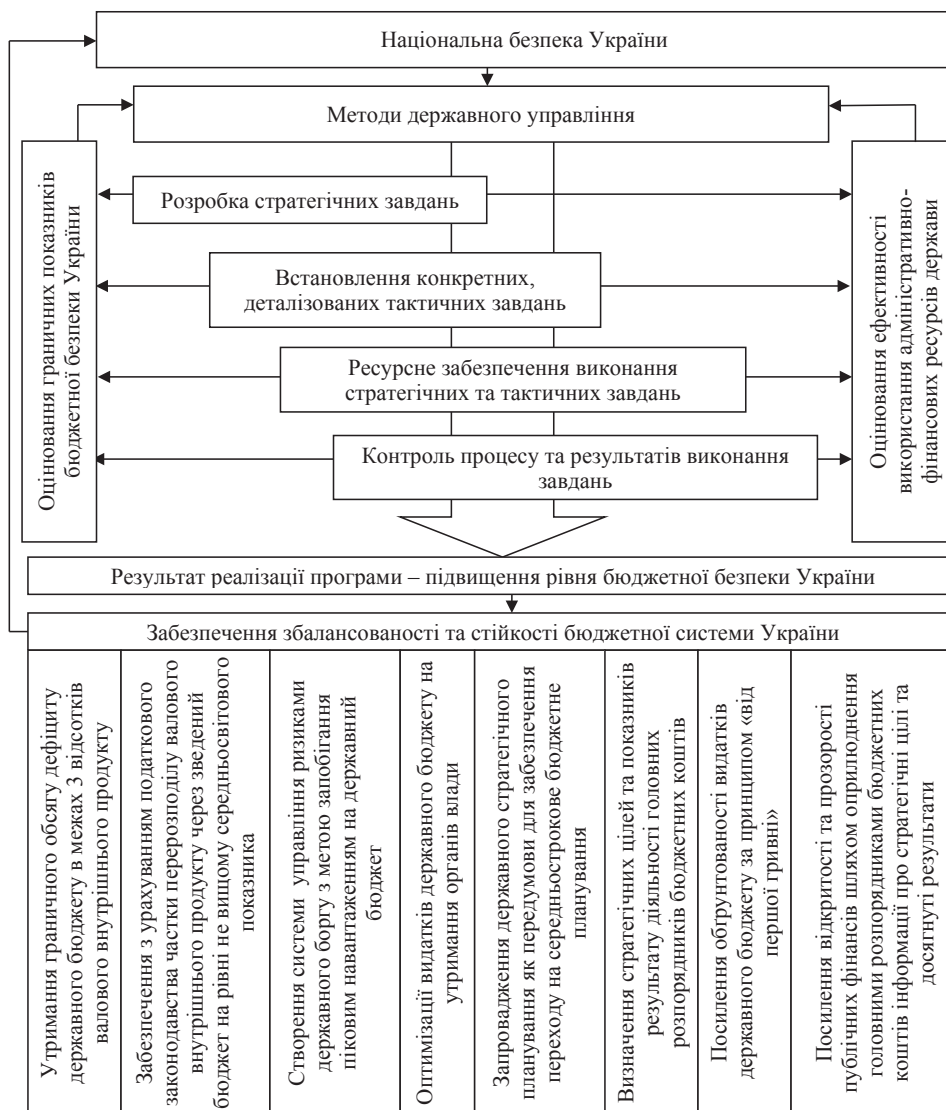


Рис. 1. Концепція застосування програмно-цільового методу в процесі забезпечення бюджетної безпеки України

Джерело: складено автором

на критеріях оцінювання, що можуть бути чітко вимірні.

Водночас досягнення максимальної ефективності від його практичного застосування потребує дотримання таких вимог забезпечення:

1) достатності та об'єктивності інформації для правильного оцінювання змісту та рівня загроз бюджетній безпеці країни;

2) адекватності методів, інструментів і ресурсів, які використовуються для виконання визначених у програмі протидії загрозам бюджетній безпеці завдань, особливостям середовища, в якому вона реалізується;

3) дотримання чинного законодавства України;

4) розробки системи критеріїв оцінювання ефективності використання ресурсів та індикаторів рівня виконання визначених у програмах протидії загрозам бюджетній безпеці стратегічних та тактичних завдань;

5) розподілу владних повноважень та відповідальності виконавців програм протидії загрозам бюджетній безпеці за кінцеві результати, що були отримані;

6) моніторингу результатів реалізації програм протидії загрозам бюджетній безпеці і контролю

за ефективним та цільовим витрачанням виділених ресурсів;

7) чіткого визначення обсягів, своєчасного та ритмічного забезпечення необхідними ресурсами на всіх етапах виконання програм протидії загрозам бюджетній безпеці.

Підкреслимо, що застосування програмно-цільового методу як інструменту протидії загрозам у бюджетній сфері та забезпечення бюджетної безпеки країни є особливо доцільним на етапі розробки державного бюджету на звітний період. У цьому випадку є можливість визначення необхідного обсягу фінансування з обґрунтуванням планового рівня ефективності використання державних ресурсів, а також з урахуванням чинників, які здійснюють негативний вплив на можливість отримання запланованих кінцевих результатів реалізації програми (програм) протидії загрозам бюджетній безпеці України. Перелік таких чинників та рівень їх негативного впливу має визначитися за допомогою методу експертного оцінювання середовища, в якому буде здійснюватися реалізація програми.

**Висновки.** Отже, використання програмно-цільового методу як інструменту протидії загроз

зам та забезпечення бюджетної безпеки України дозволить:

- проводити ретельний аналіз кожної з ідентифікованих у бюджетній сфері загроз із подальшою розробкою відповідних програм їх нейтралізації;
- чітко встановлювати мету та завдання в межах кожної програми, конкретизувати перелік організаційних процедур, обсяг бюджетних асигнувань у розрізі етапів реалізації програми із зазначенням результатів, що сприятиме збільшенню ефективності контролю за досягненням запланованих результатів;
- забезпечити чіткий розподіл відповідальності за реалізацію кожної цільової програми;

– полегшити процес оцінювання не лише результатів діяльності відповідальних виконавців щодо досягнення програмних цілей та отримання запланованого ефекту, але й виявлення причин відхилення, зокрема внаслідок неефективного чи нецільового використання бюджетних коштів.

Слід відзначити, що програмно-цільовий метод є не лише ефективним інструментом забезпечення бюджетної безпеки України, але й дієвим засобом забезпечення ефективності витрат бюджетних коштів, підвищення якості організації бюджетного планування та ефективності державного фінансового управління загалом.

#### Список використаних джерел:

1. Варцаба В. Програмно-цільовий метод як інструмент вдосконалення бюджетного планування / В. Варцаба, Ю. Третьяков // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія Економіка. – 2014. – Вип. 3(44). – С. 100–102.
2. Сергієнко Н. Програмно-цільовий метод і проблематика його впровадження в бюджетний процес місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Н. Сергієнко // Офіційний сайт Харківського регіонального інституту державного управління. – Режим доступу до ресурсу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2013-2/doc/2/09.pdf>.
3. Фесик С. Внедрение программно-целевого метода в бюджетный процесс Российской Федерации / С. Фесик // Вестник Томского государственного университета. – 2014. – № 383. – С. 170–175.
4. Бюджетный кодекс Украины [Електронний ресурс] Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 50–51. – Ст. 572. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
5. Лапин А. Оценка эффективности реализации государственных программ (американская и российская практика) / А. Лапин, Н. Ломовцева, В. Илехменев // Научные ведомости. Серия История. Политология. Экономика. Информатика. – 2013. – № 7(150). – С. 80–86.
6. Лукьяненко З. Программно-целевой метод в государственном управлении бюджетной сферой / З. Лукьяненко, Н. Югова // ARS ADMINISTRANDI. – 2014. – № 2. – С. 72–78.
7. Красикова Л. Программно-целевой метод как инструмент повышения эффективности бюджетных средств [Електронний ресурс] / Л. Красикова // Официальный сайт органов местного самоуправления Улан-Удэ. – Режим доступа : <http://www.ulan-ude-eg.ru/kontr/novosti/dokladKrasikova23.04.13.pdf>.
8. Станкус Т. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів / Т. Станкус. – Х. : Фактор, 2017. – 128 с.

**Богма Е. С.**

Запорожский национальный университет

### ПРОГРАМНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЮДЖЕТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

#### Резюме

В статье обоснована целесообразность использования программно-целевого метода как инструмента противодействия угрозам и обеспечения бюджетной безопасности Украины. Рассмотрены суть и преимущества использования программно-целевого метода по сравнению с традиционными методами повышения эффективности расходов бюджета. Раскрыты особенности и предложена концепция применения программно-целевого метода в процессе обеспечения бюджетной безопасности Украины.

**Ключевые слова:** программно-целевой метод, угроза, целевая программа, бюджет, результат, бюджетные средства.

**Bohma O. S.**

Zaporizhzhya National University

### PROGRAM-TARGET METHOD IN PROVIDING BUDGETARY SECURITY OF UKRAINE

#### Summary

In the article, an expediency of the use of program-target method as an instrument of counteraction to the threats and providing budgetary security of Ukraine is substantiated. The essence and advantages of using the program-target method are considered comparatively with the traditional methods of increase of budgetary expenditures' efficiency. Features are exposed and a conception of application of the program-target method is worked out in the process of providing budgetary security of Ukraine.

**Key words:** program-target method, threat, target program, budget, results, budget funds.