



**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**Кваліфікаційна робота  
магістра**

**ДІАГНОСТИКА ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ  
ПРОГРАМ РОЗВИТКУ ПРОМИСЛОВОСТІ НА  
РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

Виконав: магістрантка 2-го курсу, групи 8.2819-з  
спеціальності 281 «Публічне управління та  
адміністрування»  
освітньо-професійної програми ««Публічне  
управління та адміністрування»  
Н.В.Люшенко

Керівник: доцент кафедри соціальної філософії та  
управління, доцент,  
к.філос.н., Маловічко О.В.

Рецензент: доцент кафедри соціальної філософії та  
управління, доцент  
к.філос.н. Масюк О.П..

## РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 90 сторінок, 72 позиції у списку літератури

### ЕФЕКТИВНІСТЬ, КОНТРОЛЬ, ЦІЛЬОВА ПРОГРАМА

*Мета дослідження:* механізм формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні.

*Об'єкт дослідження:* є цільові програми соціально-економічного розвитку в публічному управлінні.

*Предмет дослідження:* механізм формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні.

*Методи дослідження:* історичний, діалектичний, структурний, абстрактно-логічний, статистичний, порівняльно-правовий, графічний.

*Гіпотеза дослідження* механізм формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку суттєво вплине на соціально-економічний розвиток країни в цілому та регіонів зокрема.

*Висновки:* 1. На сьогоднішній день в Україні розробка цільових програм соціально-економічного розвитку регулюються наступними Законами України: «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 року, «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 02.12.2012 року, Бюджетний кодекс України. 2. На сьогодні цільові програми стали не лише інструментом планування, а й управління розвитком, оскільки забезпечують реалізацію всіх компонентів процесу управління, а саме: цільова спрямованість, планування діяльності ресурсів, фінансування, облік і контроль, прогнозування результатів. 3. Висока ефективність виконання програм сприяє підвищенню довіри до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, виконання його соціальних функцій.

## SUMMARY

Qualification work consists of 90 pages, 72 literature sources.

### EFFICIENCY, CONTROL, TARGET PROGRAM

*The purpose* of the study: the mechanism of formation and implementation of targeted programs of socio-economic development in Ukraine.

*Object* of research: there are targeted programs of socio-economic development in public administration.

*Subject* of research: the mechanism of formation and implementation of targeted programs of socio-economic development in Ukraine.

Research methods: historical, dialectical, structural, abstract-logical, statistical, comparative-legal, graphic.

The research *hypothesis* of the mechanism of formation and implementation of targeted programs of socio-economic development will significantly affect the socio-economic development of the country in general and the regions in particular.

*Conclusions:* 1. Today in Ukraine the development of targeted programs of socio-economic development is regulated by the following Laws of Ukraine: "On state target programs" from 18.03.2004, "On state forecasting and development of programs of economic and social development of Ukraine" from 02.12.2012 year, the Budget Code of Ukraine. 2. Today, targeted programs have become not only a tool for planning, but also development management, as they ensure the implementation of all components of the management process, namely: targeting, resource planning, financing, accounting and control, forecasting results. 3. High efficiency of implementation of programs promotes increase of trust to executive bodies, local governments, performance of its social functions..

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Факультет соціології та управління  
 Кафедра соціальної філософії та управління  
 Рівень вищої освіти магістр  
 Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»  
 Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри соціальної  
філософії та управління

\_\_\_\_\_ Т.І.Бутченко  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 року

**З А В Д А Н Н Я**  
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТЦІ

\_\_\_\_\_ Люшенко Наталії Вікторівні

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Діагностика ефективності реалізації державних програм розвитку промисловості на регіональному рівні

керівник роботи Маловічко Олена Владиславівна, к.філос.н, доцент,

(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «25» травня 2020 року № 606-с

2. Строк подання студентом роботи 4 грудня 2020 року

3. Вихідні дані до роботи Беседін В.Ф. Прогнозування і розробка програм : метод. навч. пос. Київ : Науковий світ, 2000. 468с.; Письмений І.В. Вплив публічного управління на сучасні процеси суспільного розвитку. Теорія та історія державного управління : навч. пос. Київ. 2015. 59 с.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. проаналізувати сутність функції, класифікацію, завдання, принципи державного фінансового контролю у суспільстві; 2 уточнити основні поняття дослідження: «ефективність», «контроль», «цільова програма»; 3 розкрити процес функціонування державних цільових програм; 4 дослідити соціально-економічний розвиток України як результат публічно-управлінської діяльності; 5 провести аналіз державних програм щодо дотримань зобов'язань соціальної відповідальності держави; 6. проаналізувати контроль в сфері фінансування державних цільових програм; 7 дослідити сучасні проблеми промисловості, що потребують вирішення; 8 сформулювати пропозиції щодо вирішення проблем промисловості на державному рівні

## 5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

## 6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Маловічко О.В., доцент кафедри соціальної філософії та управління	25.05.2020	25.05.2020
Розділ 2	Маловічко О.В., доцент кафедри соціальної філософії та управління	26.06.2020	26.06.2020
Розділ 3	Маловічко О.В., доцент кафедри соціальної філософії та управління	03.10.2020	03.10.2020

7. Дата видачі завдання 25 травня 2020 року**КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН**

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень –квітень 2020	<i>виконано</i>
2.	Бібліографічний пошук	Травень 2020	<i>виконано</i>
3.	Розробка основних положень роботи	Травень 2020	<i>виконано</i>
4.	I розділ	Червень 2020	<i>виконано</i>
5.	II розділ	Липень – серпень 2020	<i>виконано</i>
6.	III розділ	Жовтень – листопад 2020	<i>виконано</i>
7.	Систематизація висновків	Листопад 2020	<i>виконано</i>
8.	Нормоконтроль	Листопад – грудень 2020	<i>виконано</i>

Студент

\_\_\_\_\_ Н.В.Ілюшенко  
(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи

\_\_\_\_\_ О.В.Маловічко  
(підпис) (ініціали та прізвище)

**Нормоконтроль пройдено**

Нормоконтролер

\_\_\_\_\_ О.В. Заїка  
(підпис) (ініціали та прізвище)

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ.....	9
1.1. Сутність функції, класифікація, завдання, принципи державного фінансового контролю у суспільстві .....	9
1.2. Процес функціонування державних цільових програм .....	24
1.3. Уточнення основних понять дослідження: «ефективність», «контроль», «цільова програма».....	37
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ.....	43
2.1. Державні програми, як інструмент економічної політики, що забезпечує дотримання зобов'язань соціальної відповідальності держави .....	48
2.2. Контроль в сфері фінансування державних цільових програм.....	43
РОЗДІЛ 3. СПОСОБИ АКТИВІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ .....	70
3.1. Сучасні проблеми промисловості, що потребують вирішення.....	76
3.2. Пропозиції щодо вирішення проблем промисловості на державному рівні...	60
ВИСНОВКИ.....	83
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	86

## ВСТУП

Актуальність теми дослідження. На сучасному етапі соціально-економічний розвиток українських регіонів в значній мірі залежить від ефективності якісних структурних перетворень в економіці. З цією метою розробляються та реалізуються програмні заходи різного рівня: національні цільові програми, регіональні цільові програми, інвестиційні проекти та ін. Відомо, що соціально-економічна політика реалізується через сукупний механізм державного впливу на господарство та суспільство. При цьому методи впливу держави на ринок та соціум містять у собі такі глобальні напрямки, як прогнозування, планування, державне цільове управління, грошове-кредитне та бюджетне регулювання. Проблемна ситуація полягає у тому, що на сьогодні в Україні серйозною проблемою у фінансуванні суспільних потреб залишається раціональне використання бюджетних ресурсів, які виділяються на заходи соціально-економічного розвитку. Проблема ефективного функціонування в умовах обмеженого фінансування виходить на перший план.

Актуальним постає питання про застосування в публічно-адміністративній механізмі, зокрема у бюджетній практиці, методу цільового програмування, метою якого є встановлення зв'язку між виділеними бюджетними ресурсами та результатами їх використання. Інструментом програмно-цільового управління є насамперед комплексні цільові програми. У розробці і практичній реалізації цільових програм, спрямованих на вирішення соціальних, економічних, науковотехнічних і інших проблем, програмно-цільовий підхід може бути застосованим з високою ефективністю. Цільові програми втілюють в собі синтез «жорсткого плану» і «вільного ринку». Тому виникає необхідність дослідження цільових програм в бюджетному процесі з метою забезпечення найбільш ефективного складання бюджету, що і обумовило актуальність даної теми. Тенденції економічного розвитку України потребують використання на практиці широкого набору різноманітних інструментів державного управління. Одним із



таких інструментів є цільові програми у плануванні та управлінні соціально-економічними об'єктами та процесами. Застосування в сучасній економіці цільових програм є найбільш ефективним і розповсюдженим інструментом управління. Цільові програми забезпечують ефективне вирішення конкретних завдань в різних сферах економічного і громадського життя України. Їх найважливішою особливістю є визначення (виходячи з економічної і соціальної доцільності) складу пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку, черговості їх реалізації з урахуванням можливостей фінансування програмних заходів на державному або місцевому рівнях.

Дослідженню тенденцій розвитку цільових програм та визначення ефективності їх реалізації присвячені роботи таких науковців, як О. Амоша, В. Беседін, Б. Райзберг, А. Лобко, В. Геєць, М. Кизим, Н. Овчарова, М. Кушнір, О. Червякова, М. Квак, Т. Мощицька. Зокрема, більш детальнішого дослідження потребує процес підвищення ефективності застосування цільових програм та посилення їх впливу на управління результатами.

*Об'єктом дослідження* є цільові програми соціально-економічного розвитку в публічному управлінні.

*Предметом дослідження* є механізм формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні.

*Мета* – механізм формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні.

Досягнення цієї мети передбачає розв'язання таких завдань:

- проаналізувати сутність функції, класифікацію, завдання, принципи державного фінансового контролю у суспільстві;
- уточнити основні поняття дослідження: «ефективність», «контроль», «цільова програма»;
- розкрити процес функціонування державних цільових програм;

- дослідити соціально-економічний розвиток України як результат публічно-управлінської діяльності;
- провести аналіз державних програм щодо дотримань зобов'язань соціальної відповідальності держави;
- проаналізувати контроль в сфері фінансування державних цільових програм;
- дослідити сучасні проблеми промисловості, що потребують вирішення;
- сформулювати пропозиції щодо вирішення проблем промисловості на державному рівні

*Гіпотеза:* механізм формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку суттєво вплине на соціально-економічний розвиток країни в цілому та регіонів зокрема.

Структура роботи: кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури і додатків.

## РОЗДІЛ 1. МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ

### **1.1. Сутність, функції, класифікація, завдання, принципи державного фінансового контролю у суспільстві**

Сучасний етап соціально–економічного розвитку України, який характеризується утвердженням ринкових відносин, потребує підвищення ролі держави в системі управління економікою, посилення боротьби з корупцією та правопорушеннями в економічній сфері. Водночас, прагнення до постійного вдосконалення процесу державного управління передбачають необхідність наукового аналізу перетворень і розуміння та усвідомлення тих організаційно економічних механізмів, які використовуються державою під час здійснення своїх основних функцій. Найважливішою в цьому відношенні є створена система фінансово–економічного контролю, яка має забезпечити рівновагу та збалансованість при функціонуванні суспільства. Держава не може ефективно функціонувати і розвиватися без чітко організованої системи контролю за виробництвом, розподілом і перерозподілом суспільного продукту та іншими сферами суспільного життя [2]. Фінансово–економічна нестабільність останніх років сприяла поглибленню економічної рецесії, що спонукало до загострення кризи державних фінансів та формування значного бюджетного дефіциту. Відтак, в умовах гострого дефіциту державних фінансових ресурсів вдосконалення управління ними та забезпечення ефективного і раціонального їх використання є надзвичайно актуальним питанням для України. У зв'язку з цим об'єктивно набирає ваги контроль в системі державного управління та необхідність розробки наукових основ державного фінансового контролю і незалежного аудиту за рухом фінансових ресурсів та управлінської діяльності держави у цій сфері.

Ефективність роботи органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в державі значною мірою залежить від здійснення контролю за виконанням законів, рішень, розпоряджень, від належної організації їх виконання. Систематичний і всеосяжний контроль сприяє забезпеченню наукової обґрунтованості рішень, положень та інших нормативних документів, своєчасної їх реалізації. Він є необхідною умовою виявлення та усунення недоліків у діяльності суб'єктів управління та причин, що їх породжують. Контроль дисциплінує працівників апарату управління, дає можливість об'єктивно оцінювати рівень їхньої компетентності і відповідальності, позитивної практики роботи. Особливого значення набуває державний контроль в умовах функціонування господарюючих суб'єктів з різними формами власності. Контроль у широкому розумінні – це процес, який пов'язаний із забезпеченням відповідності функціонування об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням і спрямований на успішне досягнення поставленої мети [4]. Контроль є самостійною функцією (етапом) управління і особливим видом діяльності, якій притаманна цільова спрямованість, конкретний зміст та способи її здійснення. У загальному вигляді контроль – це одна із функцій управління у вигляді моніторингу процесу функціонування об'єкта управління з метою оцінювання обґрунтованості та ефективності прийнятих управлінських рішень, виявлення відхилень від цих рішень та здійснення коригуючих дій.

Однак у визначенні сутності контролю серед учених немає єдиної думки. Різні науковці визначають його по-різному: як засіб, чинник, форму, елемент, функцію, діяльність, систему, зворотний зв'язок, умова, регулятор, гарант, явище, інститут, метод, правомочність, атрибут і т.д. Різноманіття підходів не стільки відображає прагнення дати універсальне поняття терміну «контроль», скільки є наслідком розгляду даної категорії через призму різних наукових напрямів – управлінських, філософських, аналітичних, правових, кібернетики і т.п. Безумовно, визначення будь-якого поняття (особливо такого багатогранного, як контроль) не

може містити його вичерпної характеристики. Тим не менше, воно має характеризувати певні риси, сутність, мету та напрями реалізації.

Найбільш прискіпливо і фундаментально, на нашу думку, контроль як логічне поняття досліджене у монографії В. Шевчука. Автор з'ясував походження терміну «контроль» з етимологічної точки зору і виявив, що цей термін «має латинське походження, утворене шляхом сполучення слів: *rola*, яке означає згорток паперу із записами, документ, та *contra*, тобто протиставлення, яке висувається проти тверджень, що містяться в цьому документі. Отже, термін «*controla*» слід тлумачити як порівняння (зіставлення чи протиставлення) кількох тверджень» [66]. Водночас Б. Усач знаходить походження цього терміну з французького «*controle*», що означає «список, який ведеться у двох примірниках», і пояснює його зміст як «повторне повернення до раніше розглянутого питання, ... перевірку виконання тих чи інших господарських рішень з метою встановлення їхньої законності та економічної доцільності» [40]. Аналізуючи поняття «контроль», потрібно звернутися до тлумачень, які пропонують юридичні словники та енциклопедії. У зазначених літературних джерелах контроль пояснюється як систематична перевірка виконання законів, директив, постанов і указів або як державні чи громадські заходи з нагляду, перевірки, обліку діяльності, поведінки фізичних і юридичних осіб, тобто контроль є перевіркою з метою забезпечення достовірності і законності визначених дій та процесом відслідковування фактичного виконання планів. Контроль – це загальна функція управління, що відповідає за нагляд та перевірку відповідності функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням, визначення результатів їх виконання, виявлення допущених відхилень від відповідних нормативних документів (законів, стандартів, наказів) і принципів організації та регулювання діяльності, на яку спрямована перевірка [39]. Таким чином, забезпечення законності та дисципліни в публічному управлінні досягається в процесі повсякденної діяльності державних органів і знаходить своє зовнішнє відображення в припиненні порушень законів і дисципліни; застосуванні заходів з

ліквідації причин і умов, які їх породжують; відновленні порушених прав і законних інтересів громадян, громадських організацій; покарання осіб, винних у порушенні законності та дисципліни; у створенні атмосфери неминучості покарання за порушення вимог законності та дисципліни; у вихованні працівників апарату управління в дусі суворого дотримання державної дисципліни. Цим забезпечується суворе дотримання законності кожною ланкою державного управління, кожним його працівником з метою організації їх чіткої роботи, підтримання державної дисципліни, а також охорони та захисту прав і законних інтересів громадян у повсякденній діяльності апарату управління [39]. Система заходів щодо формування, збереження та використання державних фінансових ресурсів, майна та інших активів, грошово-кредитна політика та стратегія управління державними зобов'язаннями має бути предметом дослідження для критичного оцінювання ефективності державного управління як в цілому, так і окремих господарських одиниць. Виходячи з того, що контроль – неодмінна складова управлінського процесу, без якої управління не відбувається, він забезпечує зворотний зв'язок у процесі, дає інформацію про його стан досліджуваного явища чи процесу, дозволяє усувати і попереджувати порушення. Контроль не є самоціллю, не існує сам по собі, не може здійснюватися хаотично, довільно, безпредметно. З іншого боку, контроль – не зовсім звичайна функція управління, самостійне суспільне явище, яке використовується для спостереження за тим, як здійснюється на конкретному рівні сам процес управління. Тому в певних випадках він виступає як щось існуюче самостійно, як прояв якогось суспільного договору, в силу якого виникають і діють влада, держава, інші органи управління, створювані людським суспільством з метою власної самоорганізації, упорядкування і ранжирування відносин. Отже, контроль є однією з функцій управління і представляє собою систему спостереження за діями керованого об'єкта для оцінки ефективності прийняття управлінських рішень. Крім загального визначення терміну «контроль» існують ще й вузькоспеціальні визначення цього терміну, в яких контроль трактується як,

наприклад, аналітична функція управління, що полягає у спостереженні за ходом певних процесів, порівнянні величини контрольного параметра із заданою парадигмою, виявленні відхилень від програми або як елемент управління економічними об'єктами і процесами, що складається з нагляду за ними з метою перевірки їх відповідності стану, передбаченому законами, юридичними нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проектами, угодами. У такому розумінні більш правильно тлумачити слово «контроль» як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого [40]. Слід зазначити, що поняття контролю в діючому законодавстві не закріплено. Така невизначеність поряд з іншими чинниками спричинила ситуацію, коли навколо поняття «контроль» ведуться постійні дискусії між вченими. Вітчизняні науковці по різному підходять до визначення поняття «контроль», підкреслюючи ті або інші риси та властивості контролю. Проте, велика кількість із них погоджуються з думкою, що контроль є однією з функцій управління і представляє собою систему спостереження за діями керованого об'єкта для оцінки ефективності прийняття управлінських рішень. Особливе місце в системі контролю посідає державний контроль, тобто контроль за діяльністю господарюючого суб'єкта зі сторони держави. За своєю суттю державний контроль – це перевірка державою того, як державні службовці виконують покладені на них обов'язки, як функціонує державна служба в цілому [16]. Державний контроль має глибокі історичні корені у всьому світі. В усіх демократичних країнах здавна склалися і досить успішно взаємодіють системи бюджетно-фінансового, адміністративного та державного контролю, функціонує розгалужена мережа контролюючих органів. Залежно від специфіки форм державного устрою та управління, національних традицій вони будуються по-різному [22]. Проте їх організація та діяльність у зарубіжних країнах так чи інакше базується на загальних принципах, вироблених багаторічним міжнародним досвідом. З метою поширення

зазначеного досвіду, а також уніфікації форм і методів державного контролю в 1953 р. була створена Міжнародна організація вищих органів фінансового контролю (INTOSAI). У Лімській декларації керівних принципів контролю, прийнятою даною організацією, говориться, що організація контролю є обов'язковим елементом управління державними фінансовими засобами, оскільки таке управління тягне за собою відповідальність перед суспільством. Контроль – не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є виявлення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на ранній стадії з тим, щоб мати можливість прийняти коригуючі заходи, а в ряді випадків притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або здійснити заходи щодо запобігання або зменшення таких порушень у майбутньому. Крім того, Декларація визначає загальні принципи функціонування контролюючих органів, їх взаємовідносини з парламентом і урядом, права, повноваження, методи роботи [23]. Основне завдання системи державного контролю полягає у підвищенні ефективної діяльності органів державної влади щодо захисту інтересів держави та її громадян шляхом посилення відповідальності цих органів та їх посадових осіб за виконання покладених на них обов'язків. Такий контроль за своєю сутністю може і повинен здійснюватися від імені держави спеціальними органами контролю, не пов'язаними будь-якими іншими функціями. Реалізація внутрішніх і зовнішніх функцій держави неможлива без використання фінансових ресурсів, які акумулюються в централізованих і децентралізованих грошових фондах і створюють фінансову основу для існування самої держави [27]. Зміст фінансової діяльності держави розкривається на окремих стадіях формування та використання державних коштів, які визначаються особливостями її здійснення: а) на стадії формування бюджетних фондів; б) на стадії їх розподілу; в) на стадії їх використання по регіонах і галузях національної економіки; г) на стадії контролю за рухом бюджетних коштів. Слід зазначити, що якщо перші три стадії руху бюджетних коштів і фінансової діяльності слідує



одна за одною, то для контролю характерна певна подвійність: по–перше, він має наскрізний характер і здійснюється на кожній стадії руху грошових коштів; по–друге, виступає як підсумковий етап у русі фінансових ресурсів держави. Отже, контроль завжди має функціональне призначення і виникає на кожній стадії управлінського процесу [27].

Охоплюючи різні сфери громадського життя, державний контроль поділяється, відповідно, на окремі види, ключове місце серед яких, на нашу думку, об'єктивно займає державний фінансовий контроль. Справді, будь–яка діяльність держави потребує використання державних ресурсів, результатом чого стають певні економічні результати та наслідки. Здійснення адекватного контролю проектів рішень та зазначених результатів є неодмінною умовою прийняття ефективних управлінських рішень на будь–якому рівні державної влади [22].

Державний фінансовий контроль (ДФК) при цьому є одним із найважливіших видів контролю, який здійснює держава [14]. Державний фінансовий контроль є однією з найбільш важливих функцій державного управління, яка полягає у сприянні реалізації фінансової політики держави, забезпеченні процесу формування і ефективного використання фінансових ресурсів держави для досягнення поставлених нею цілей у сфері розподільчих відносин [39]. Він може розглядатися і як самостійна функція управління економічним розвитком, і як функція контролю за фінансовими ресурсами на макро– і мікрорівнях.

За допомогою використання фінансових важелів впливу на перебіг різноманітних соціально–економічних процесів, їх кількісні та якісні показники фінансовий контроль може реалізовувати самостійну функцію регулювання соціально–економічних процесів та змінювати у заданому напрямі розвиток всієї економічної системи держави. Розглянемо різноманітні погляди на сутність державного фінансового контролю, подані у вітчизняній науковій літературі. Зокрема, на думку О.Д. Василика фінансовий контроль – це функція управління, специфічна діяльність, що реалізується через систему спостереження і перевірки

законності і ефективності процесів створення і використання грошових доходів і грошових фондів з метою оцінки обґрунтованості прийнятих управлінських рішень і результатів їх виконання для досягнення пропорційності і збалансованості розвитку економіки [64]. Разом з тим зауважимо, що однією з функцій фінансів є контрольна функція, яка є об'єктивно існуючою виходячи з того, що фінанси є категорією об'єктивною. Окремі автори наголошують на тому, що фінансовий контроль є результатом практичного використання державою контрольної функції фінансів, тобто внутрішньої властивої їм риси – можливості виступати засобом контролю за виробництвом, розподілом і використанням сукупного суспільного продукту і національного доходу [39]. Водночас, при об'єктивності контрольної функції фінансів, фінансовий контроль є суб'єктивним явищем, адже його покликані виконувати органи управління, наділені такими повноваженнями. Л. Овсянников зазначає, що «Державний фінансовий контроль – це реалізація права держави законними шляхами захищати свої фінансові інтереси й фінансові інтереси своїх громадян через систему законодавчих, організаційних, адміністративних і правоохоронних заходів»[29]. Державний фінансовий контроль, на думку О. Грачової, – це «діяльність уповноважених державою органів і організацій за дотриманням законності у процесі збирання, розподілу, перерозподілу й використання грошових фондів держави та муніципальних утворень з метою здійснення ефективної фінансової політики в суспільстві для забезпечення прав і свобод громадян»[13]. На думку Є. Калюги, державний фінансовий контроль ґрунтується на використанні контрольної функції фінансів і виступає одним із проявів її важливого значення в розширеному відтворенні[19]. С. Шохін вважає, що під державним фінансово–економічним контролем варто розуміти багатоаспектну міжгалузеву систему нагляду наділених контрольними функціями державних та суспільних органів за фінансово–господарською діяльністю підприємств, установ і організацій з метою об'єктивної оцінки законності й доцільності господарських і

фінансових операцій та виявлення резервів доходів державного бюджету і позабюджетних фондів [42].

На думку Ю. Данилевського та М. Голованя «Державний фінансовий контроль – це різновид фінансового контролю, що здійснюється відповідними органами державного фінансового контролю. Він полягає у встановленні фактичного стану справ щодо дотримання вимог чинного законодавства на підконтрольному об'єкті, спрямований на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності в ході формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів, що належать державі, а також використання коштів, що залишаються у суб'єкта фінансових правовідносин у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів, державних позабюджетних фондів та кредитів, отриманих під гарантії Кабінету Міністрів України»[13]. Цікаве, і, як на наш погляд, вичерпне визначення фінансового контролю пропонує І. Стефанюк: «Фінансовий контроль – це система активних дій, що здійснюються органами державної влади, місцевого самоврядування та громадянами України, щодо стеження за функціонуванням будь-якого об'єкта управління у частині утворення, розподілу й використання ним фінансових ресурсів із метою оцінки економічної ефективності господарської діяльності, виявлення і блокування у ній відхилень, що перешкоджають законному й ефективному використанню майна і коштів, розширеному відтворенню виробництва, задоволенню державних, колективних та приватних інтересів і потреб, а також удосконалення управління економікою» [39]. Таким чином, аналіз наукової літератури з питань визначення сутності державного фінансового контролю засвідчує, що його розглядають як: а) функцію державного управління; б) діяльність органів державної влади і управління; в) реалізацію права держави захищати свої фінансові інтереси. Метою державного фінансового контролю в ринковій економіці є сприяння зростанню та розвитку різноманітних секторів і галузей економіки завдяки здійсненню спостереження за досягненням цільових орієнтирів та перевірці дотримання обмежувальних параметрів

фінансово–економічного розвитку національного господарства на мікро– та макроекономічних рівнях [13]. Державний фінансовий контроль реалізується за допомогою створеної державою системи органів державного фінансового контролю. Ця система представляє собою елемент загальної структури контролюючих органів держави і разом з тим виступає як найважливіша частина того фінансового механізму, за допомогою якого держава реалізує свою фінансову політику. Різноманіття відносин, суб'єктом яких виступає держава, обумовлює широку сферу діяльності державного фінансового контролю. Це бюджетний, податковий, грошово–кредитний, валютний, митний і інші види фінансового контролю, здійснюваного державними органами в межах своєї компетенції [23]. Зокрема, державний фінансовий контроль – урегульована фінансово– правовими нормами діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування і недержавних організацій із забезпечення законності, фінансової дисципліни, доцільності та ефективності при мобілізації, розподілі і використанні фінансових ресурсів з метою захисту фінансових інтересів держави, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та громадян [15].

Нині в Україні не вирішено проблему створення цілісної системи державного фінансового контролю. Мають місце невизначеність правового поля діяльності державних контролюючих органів, дублювання функцій і повноважень, паралелізм в роботі, відсутність узгодженої взаємодії та спеціалізації при проведенні перевірок та виконанні покладених повноважень. Потрібно підкреслити, що в суспільстві, побудованому на демократичних принципах, зокрема, на принципі розподілу влади, діяльність державного фінансового контролю охоплює не тільки потреби органів виконавчої влади у фінансовому контролі, але і потреби контролю суспільства за діяльністю самої виконавчої влади, перш за все в матеріально– фінансовій сфері. Зовнішній фінансовий контроль за діяльністю виконавчої влади є важливим чинником захисту суспільства, оскільки допомагає забезпечити її відповідальність перед суспільством[23]. В Україні органом зовнішнього

державного фінансового контролю є Рахункова палата, яка створена і діє від імені Верховної Ради України. Запровадження контролю є невід'ємною складовою управління державними фінансами, яка забезпечує відповідальний і підзвітний характер цього управління [14]. Для демократичного суспільства важливі всі ланки організації державного фінансового контролю зовнішній та внутрішній [23]. Перелік задач, які вирішують органи державного фінансового контролю, вельми різноманітний. Ця обставина зумовлює розмежування місця, ролі, завдань та функцій органів державного фінансового контролю відповідно до встановлених Конституцією та законодавством України розмежування компетенції законодавчої та виконавчої влади. Державний фінансовий контроль, як складова частина державного управління, виник з появою приватної власності, класів, товарно–грошових відносин і держави, тобто за рабовласницького ладу. За рабовласницького способу виробництва, заснованого на експлуатації безпосередніх працівників, фінансовий контроль мав характер авторитарної влади, грубого деспотизму і підкорення. З розвитком товарно–грошових відносин, з появою податків та формуванням фонду державних фінансів державний фінансовий контроль набирав нових рис і якості. За нових умов господарювання з ускладненням фінансової системи країни державний фінансовий контроль набув нового змісту, який обумовлюється новими взаємовідносинами між суб'єктами фінансової системи, та характеризується виникненням нових форм контролю.

Таким чином, державний фінансовий контроль з усіма його складовими у практичному аспекті слід розглядати як багатоаспектну систему спостереження і перевірки законності, доцільності, раціональності та ефективності процесів формування і використання фінансових ресурсів на будь–якому рівні управління для оцінки ефективності прийнятих управлінських рішень і досягнення на цій основі економічного прогресу. Для повноти і цілісності він повинен доповнюватися контролем за використанням державної власності. При розгляді державного фінансового контролю як цілого, що складається з частин, необхідно відзначити,

що одним із його етапів неодмінно має бути встановлення достовірності даних бухгалтерського обліку і звітності та іншої документації об'єкта перевірки незалежно від його форми власності для визначення його реального фінансового стану, встановлення ефективності та результативності діяльності, тобто проведення аудиту, який є складовою частиною державного фінансового контролю. За умови здійснення державними органами влади аудиту щодо об'єктів державної власності виникає необхідність його трактування як державного аудиту (аудит використання бюджетних коштів). В сучасних умовах соціально–економічного розвитку України необхідність здійснення фінансового контролю та аудиту використання бюджетних коштів визначена положеннями Бюджетного кодексу України. Так, згідно ст. 19 Бюджетного кодексу «На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються фінансовий контроль і аудит та оцінка ефективності використання бюджетних коштів». Відповідно до статті 26 «Зовнішній контроль та аудит фінансової та господарської діяльності бюджетних установ здійснюються Рахунковою палатою – в частині контролю за використанням коштів Державного бюджету України...» [59]. Виходячи з сутності виконуваної Рахунковою палатою контрольної роботи можливим і доцільним є застосування до контрольної діяльності Рахункової палати України терміну «державний аудит». Термін «державний аудит» не визначено у законодавстві України, проте він широко застосовується фахівцями. На нашу думку, зазначений термін доцільно законодавчо визначити у новому варіанті Закону України «Про Рахункову палату» та інших нормативних документах, які регламентують її діяльність. Необхідність аудиту виникла в Україні з початком трансформаційних процесів в економіці країни, коли гостро постала проблема встановлення достовірності та законності проведення фінансово–господарських операцій, бухгалтерського обліку і звітності підприємств, організацій та об'єднань незалежно від форм власності, а також оприлюднення таких висновків про діяльність суб'єктів господарювання. В умовах ринкової економіки та на перехідному етапі її розвитку дослідження з проблем функціонування державного

фінансового контролю необхідно здійснювати на основі системного підходу, який передбачає поряд із дослідженням сутності державного фінансового контролю з'ясування його функцій, критеріїв класифікації, принципів і завдань. Функції будь-якої економічної категорії – це прояв її сутності у практичному застосуванні. Державний фінансовий контроль найповніше розкриває свою сутність через такі функції як: інформаційну, профілактичну та мобілізуючу. Інформаційна функція державного фінансового контролю зводиться до того, що інформація, отримана в результаті його здійснення, має стати основою для ухвалення відповідних управлінських рішень і вжиття корегувальних заходів, які забезпечать функціонування суб'єкта господарювання відповідно до встановлених державою норм [19]

Відповідно до Закону України «Про державні цільові програми» державна цільова програма – це 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 за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [52]. На думку І.В. Петренка державна цільова програма – це законодавчо закріплений план дій органів державної влади, який передбачає здійснення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення поставлених цілей державної політики в тій чи іншій сфері суспільного життя. Статус, зміст і процес розробки цільових програм визначається відповідними нормативно-правовими актами [46, с. 24].

Б. Райзберг, А. Лобко зазначають, що цільова програма – це сукупність намічених для планомірного проведення, погоджених за змістом, скоординованих у просторі й часі, забезпечених ресурсами заходів, спрямованих на вирішення існуючої проблеми, що не може бути вирішена без концентрації зусиль і ресурсів для досягнення встановленої мети [35, с. 120]. Професор С. Мочерний зазначив, що цільова програма визначається як об'єднаний єдиною метою, намічений для

планомірного здійснення комплекс взаємозалежних завдань і адресних соціальних, економічних, наукових, науково-технічних і організаційних заходів [14, с. 149]. А. Жуковський, В. Васильєв, Д. Штрейс визначають цільову програму як адресний, різного ступеня директивності документ, що містить систему погоджених за строками, ресурсами і виконавцями соціально-економічних, виробничих, фінансових, науково-дослідних, організаційно-господарських і інших заходів, що забезпечують досягнення поставленої мети найбільш ефективними шляхами й у встановлений термін. Єдина мета програми перетвориться в сукупність завдань, вирішення яких здійснюється за допомогою системи заходів, реалізованих виконавцями під час ресурсного забезпечення [13].

Г. Асланян акцентує увагу на те, що державна цільова програма – це ключовий інструмент державної політики, спрямований на досягнення соціально-економічного розвитку [14, с. 150].

О. Ярошенко «цільову комплексну програму» визначає як систему заходів програмно-цільового планування, сутність якого полягає у відборі основної цілі соціального, економічного і науково-технічного розвитку, розробці взаємопов'язаних заходів щодо їх досягнення в намічені терміни за збалансованого забезпечення ресурсами і ефективного розвитку виробництва [73].

Д. Карамішев розумів під цільовою програмою комплекс соціальнодослідних, організаційно-господарських завдань і заходів, пов'язаних за ресурсами, виконавцями та строками, який спрямовано на реалізацію важливої проблеми найбільш ефективними шляхами в чітко встановлені строки [3, с. 157]. Узагальнюючи зазначені наукові підходи, відокремимо ключові тези, що визначають поняття «державна цільова програма»:

- програма орієнтована на досягнення єдиної генеральної мети, і не має у загальному випадку багатоцільовий характер;
- програма містить за можливості вичерпний перелік ресурсів, необхідних для досягнення мети;



- програма містить більш повну систему взаємозалежних заходів реалізації мети;
- програмі характерні суворі тимчасові межі для кожного етапу робіт і суворо визначена послідовність заходів;
- програма спрямована на отримання позитивних результатів;
- перспектив розвитку держави, галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць;
- у програмі повинна чітко відстежуватися позитивна динаміка соціального розвитку в державі;
- програма здійснюється і за рахунок коштів Державного бюджету України, і за рахунок коштів вітчизняних та/або закордонних інвесторів тощо;
- програма повинна здійснюватися найефективнішими методами за збалансованого забезпечення ресурсами та ефективного розвитку виробництва;
- програма повинна бути чітко узгодженою за строками проведення та виконавцями [39].

Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади для розв'язання найважливіших проблем.

## 1.2. Процес функціонування державних цільових програм

Важливість державних цільових програм у суспільстві зумовлена виконанням ними ролі основного способу впровадження найбільш важливих рішень держави в життя. Головним їх покликанням є передусім забезпечити необхідну концентрацію економічних, фінансових і виробничих ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку держави. Тож створення державних програм дає змогу: по-перше, сконцентрувати ресурси для розв'язання певної проблеми; по-друге, об'єднати зусилля всіх зацікавлених організацій; по-третє, визначити довгострокові цілі й розробити стратегію на довготривалий період [16].

Функціонування державних цільових програм є довготривалим за термінами та комплексним за різноманітністю вирішуваних завдань й задіяного для цього інструментарію процесом. Довготривалість його зумовлена передусім періодом реалізації програми, який переважно складає понад чотири роки, що є визначальним при віднесенні таких програм до середньо- та довгострокових; а комплексний характер цього процесу полягає у різногалузевому наборі інструментарію, задіяному для досягнення головної мети програми та виконання завдань, що відображають основні проблемні питання багатьох галузей економіки суспільного життя.

В теорії й практиці з функціонуванням ДЦП прийнято пов'язувати декілька процесуальних явищ. Зокрема, це: процес планування ДЦП [1, с. 12; 214, с. 11]; процес виконання (реалізації) ДЦП [76, с. 203; 199]; діяльність з підготовки звітності тощо. При цьому досить часто ці та деякі інші процеси дослідниками розглядаються розрізнено, здійснюючи «відірване» їх дослідження. Безперечно, означені напрями діяльності є важливими при формуванні й реалізації державної політики, однак, на наше переконання, вони є не відокремленими самостійними процесами, а становлять системоутворюючі елементи єдиного процесу функціонування ДЦП – його стадії. Вже усталеним серед теоретиків й практиків стало іменування даного процесу такими

синонімічними назвами, як «державне цільове програмування», «державний програмно-цільовий процес» та ін. Оскільки для нашого дослідження різниця в даних категоріях принципового значення не має, тому у подальшому в роботі подібні терміни будуть застосовуватись як синоніми.

Цілком очевидною є залежність державного програмно-цільового процесу від багатьох об'єктивних і суб'єктивних чинників, що мають різну природу походження та по-різному впливають на досягнення головної мети тієї чи іншої державної цільової програми. Додатковим переконанням цьому слугував й проведений аналіз теоретичних й практичних емпіричних матеріалів з питань державного (регіонального) цільового програмування, за результатами якого було виявлено низку різнорідних, передусім негативних, чинників. Систематизація останніх за критерієм характеру й способу впливу на процес функціонування ДЦП дозволила згрупувати їх у три основних блоки: 1) фактори організаційного характеру; 2) фактори правового характеру; 3) фактори економічного характеру.

Звичайно слід наголосити, що процес функціонування ДЦП одночасно піддається як позитивному, так і негативному впливу чинників кожної з означених груп на кожному з етапів свого проходження. Тому для забезпечення раціональності й ефективності цього процесу актуальним завданням науки й практики наразі є завчасне виявлення потенційних «загроз» (ризиків), а у разі настання негативних наслідків, – їх причин, та водночас своєчасне їх попередження й усунення, а також розроблення шляхів удосконалення цього процесу.

Не викликає сумнівів, що тією невід'ємною від процесу функціонування будь-якої державної програми, і водночас такою, яку пронизують чинники усіх трьох блоків (економічного, організаційного й правового характеру), є саме *фінансова складова*. З одного боку, вона є вирішальною на кожному етапі прийняття управлінських рішень щодо будь-якої програми (у том числі при порушенні питання щодо розробки програми), мету якої поряд з соціальним ефектом завжди становить й

отримання економічного результату, а з іншого – ця складова носить вторинний характер відносно мети й завдань програми, виконуючи функцію забезпечення.

Крім того значимість фінансової складової у цьому процесі, на нашу думку, зумовлена уміщенням у своїй суті діалектичного поєднання негативного й позитивного, що в свою чергу слугує породженням нових, з усіх трьох окреслених груп, чинників впливу на хід загалом процесу цільового програмування.

Тому, дотримуючись логічної послідовності нашого дослідження, видається необхідним окреслити стадії процесу функціонування ДЦП та визначити в них місце й роль фінансової складової.

Розвиваючи поширений в науці підхід розуміння стадій (етапів) певними станами, яких набувають або через які проходять різні суспільні явища, зазначимо про характерність відповідних станів й кожній державній цільовій програмі, а точніше – процесу її функціонування. Адже в ньому фіксуються всі можливі стани програми, що й знаходять своє відображення у конкретних стадіях такого процесу.

Оскільки в попередньому підрозділі нами достатньо ґрунтовно доведено правову природу ДЦП, цілком правильним видається ув'язувати й увесь процес функціонування таких програм з юридичним процесом.

Стадією будь-якого юридичного процесу – є автономний комплекс процесуальних дій закріплених в діючому законодавстві, об'єднаних загальною кінцевою метою, що здійснюються у певних просторово-часових межах з визначеним функціональним змістом і логічній послідовності, спрямованих на досягнення кінцевого, матеріально-обумовленого результату [23, с. 22–23].

Отже, вивчення саме стадій функціонування ДЦП дозволить окреслити місце та роль у цьому процесі фінансової складової.

У ході становлення й розвитку державного програмно-цільового процесу в Україні набули свого закріплення у національному законодавстві зокрема й стадії функціонування ДЦП.

Разом з тим, юридичний аналіз вітчизняної правової бази дозволив виявити низку нормативних актів, одні з яких розкривають усю поетапність проходження процесу функціонування ДЦП (наприклад, Закон України «Про державні цільові програми»), інші – регламентують лише одну із стадій (наприклад, розроблення проекту програми – наказ Міністерства економіки та з питань Європейської інтеграції України «Про затвердження Тимчасових методичних рекомендацій щодо розроблення державних цільових програм» від 08.05.2003 № 114). Крім того, в існуючих правових актах виявлено неузгодженості в правових положеннях, у тому числі й щодо стадій функціонування ДЦП.

Так, основний законодавчий акт, що регламентує функціонування ДЦП, у спеціальній нормі (статті 5) визначає таких дев'ять стадій розроблення та виконання державної цільової програми: 1) ініціювання розроблення державної цільової програми, розроблення та громадське обговорення концепції програми; 2) схвалення концепції програми та прийняття рішення щодо розроблення проекту програми, визначення державного замовника та строків її розроблення; 3) розроблення проекту програми - визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї, а також обсягів і джерел фінансування; 4) державна експертиза проекту програми; 5) погодження та затвердження програми; 6) проведення конкурсного відбору виконавців заходів і завдань програми; 7) організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням; 8) підготовка та оцінка щорічних звітів про результати виконання програми, а в разі потреби – проміжних звітів; 9) підготовка та опублікування в офіційних друкованих виданнях заключного звіту про результати виконання програми [18]. Наведений нормативний перелік стадій видається у певній мірі необґрунтованим та надто деталізованим.

Дещо у скороченому вигляді, але без відповідних доведень й критеріїв виокремлення стадійності програмно-цільового процесу подають й більшість дослідників проблем функціонування програмних актів. Так, зокрема Т.Ф. Куценко, А.Є. Никифоров, С.М. Чистов виділяють шість основних таких стадій: 1) відбір

переліку проблем, що підлягають програмному розв'язанню; 2) формування та видача вихідного завдання на розробку програми; 3) розробка проекту програми; 4) затвердження програми; 5) реалізація програми; 6) звіт про виконання програми [59].

Ураховуючи правову природу самих ДЦП та відносин, що виникають і розвиваються у процесі їх створення та виконання, вважаємо доцільним запропонувати власну модель процесу функціонування відповідних правових програмних актів, визначивши передусім стадії цього процесу та їх правові межі.

Як відомо будь-яка діяльність, що пов'язана з розробкою, затвердженням та виконанням правових актів, складається з послідовних дій, здійснення яких на кожному етапі окреслюється певним результатом, який в свою чергу стає підставою для переходу на кожен наступний етап досягнення головної мети або для підведення підсумку усієї діяльності. В теорії права такий результат визначено поняттям «юридична подія», яке у юридичному процесі може бути представлене юридичним фактом, або часовим строком.

Грунтуючись на положеннях чинного законодавства та системному підході, пропонуємо виділяти декілька основних юридичних фактів й часових строків, що окреслюють відповідні проміжні періоди (стадії) процесу функціонування ДЦП.

1). Визначальною й одночасно відповідальною стадією довготривалого процесу функціонування державних цільових програм, виконання яких в окремих випадках сягає понад десять років (наприклад, Державна цільова соціальна програма розвитку в Україні спортивної та туристичної інфраструктури у 2011-2022 роках [18]), вважаємо – стадію *формування (розроблення) й затвердження концептуальних (базових) положень державної цільової програми*.

Надзвичайно важливо й складно у сучасних умовах адекватно визначити й оцінити проблему, що потребує вирішення на загальнодержавному рівні, проаналізувати причини її виникнення, а головне – правильно сформулювати оптимальний варіант її розв'язання. Від правильно обраних орієнтирів залежатиме

подальший розвиток як конкретної галузі економіки, так і суспільства та країни у цілому.

Відповідно й концептуальними (визначальними) положеннями ДЦП зокрема є: постановка проблеми, на розв'язання якої спрямована програма; аналіз причин виникнення проблеми з обґрунтуванням необхідності її розв'язання шляхом розроблення і виконання програми; головна мета програми; результати порівняльного аналізу можливих варіантів розв'язання проблеми з обґрунтуванням оптимального варіанту; шляхи і засоби розв'язання проблеми, строки виконання програми; прогнозна оцінка очікуваних результатів виконання програми (зокрема економічних, соціальних, екологічних) та її ефективності; а також прогнозна оцінка фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми (ст. 6) [18]. Ці положення формують своєрідні принципи, на яких мають базуватися усі майбутні дії та управлінські рішення для досягнення визначеної у програмі мети.

Не зупиняючись на детальному аналізі усіх названих концептуальних компонентів (оскільки це не входить до предмету нашого дисертаційного дослідження), спробуємо лише окреслити межі цієї стадії, виділивши юридичні події, що вказують на її початок й закінчення, а також охарактеризувати особливості прояву на цій стадії фінансового компоненту.

Проведений нами юридичний аналіз нормативно-правових актів, що регламентують порядок розроблення державних цільових програм не дозволив віднайти нормативні положення, які б чітко визначали часові строки початку й закінчення даної стадії.

Звичайно, на перший погляд, може видатись абсурдним нормативно закріплювати дату, з якої дозволяти уповноваженим суб'єктам розпочинати процедуру ініціативи з розроблення цільової програми. Адже, як правильно вказано у постанові КМ України № 106/2007, однією з підстав проведення такої роботи є саме наявність проблеми, яку не можна розв'язати засобами територіального чи галузевого управління та яка

потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (п. 4). Поза всяким сумнівом проблеми даної категорії не належать до гострих, що потребують невідкладних заходів реагування. Їх виникнення навряд чи можна назвати неочікуваним, раптовим. Тому цілком доречним видається здійснювати нормативне закріплення спеціального порядку ініціювання розроблення проектної документації державних цільових програм, починаючи з перших його кроків.

До аргументів на користь цієї пропозиції слід віднести: по-перше, відповідні ініціативи повинні ґрунтуватися на попередньо проведеній аналітичній роботі, висновках експертів (у тому числі, незалежних), прогнозних показниках, які в цілому мають вказувати на наявність або на можливість виникнення відповідного рівня загроз, що потребують відповідного державного втручання; по-друге, що безпосередньо пов'язано з попереднім пунктом, робота над проектною документацією ДЦП повинна мати чітку точку (дату) відліку часу, коло відповідальних осіб, строки виконання тощо, а також настання юридичної відповідальності (дисциплінарної, трудової тощо). Наведене сприятиме більш відповідальному ставленню ініціаторів до порушення питання про розроблення ДЦП, а також визначенню підстав для заняття цією роботою загалом (адже спеціальними положеннями, зокрема про центральні органи виконавчої влади як потенційних ініціаторів ДЦП, відповідна робота посадовців, службових осіб не регламентована, а здійснюється як правило робочою групою на громадських засадах з тимчасовим відстороненням працівників від своїх прямих службових обов'язків); по-третє, урахувавши закономірний розрахунок усіх ініціаторів програм на їх забезпечення з державного (або/та місцевих) бюджету, видається доцільним узгодити період даної стадії загалом й час її початку зокрема, з процесом програмно-цільового бюджетування.

На підставі викладеного, а також урахувавши, що відповідна (проектна) робота покладається на суб'єктів публічної адміністрації (тобто в межах їх виконавчо-



розпорядчої діяльності) пропонуємо нормативно закріпити положення, згідно з яким ініціативне питання про необхідність розроблення конкретної програми має бути прийняте відповідним рішенням органу управління (наприклад, рішенням колегії міністерства, наказом, розпорядженням зі створенням відповідної робочої групи тощо).

Звичайно, за відсутності нормативних обмежень щодо граничного строку завершення роботи ініціатора над концептуальними документами ДЦП, такий термін безпосередньо залежить від зацікавленості самого ініціатора й держави (в особі органів влади-експертів). Натомість вважаємо доцільним встановити обмежувальний строк, після спливу якого проекти концепцій відповідних ДЦП не підлягають розгляду й затвердженню Кабінетом Міністрів України. Зокрема, такий строк зокрема має бути узгодженим зі строками бюджетного процесу.

За нинішніх умов граничною кінцевою межею даної стадії є схвалення (затвердження) Кабінетом Міністрів України концепції державної цільової програми. А процесуальною формою цього юридичного факту є організаційно-розпорядчий правовий документ Уряду – розпорядження КМ України.

В межах цієї стадії державного програмно-цільового процесу фінансова складова виникає з перших кроків ініціатора при порушенні питання про розроблення відповідних програм. Адже однією з чотирьох нормативно-визначених підстав ініціювання розроблення програми – є «наявність реальних можливостей для забезпечення виконання програми: фінансових ресурсів – коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел, матеріально-технічних і трудових ресурсів» (частина 5 п. 4) [19].

Крім того, при підготовці проекту концепції ДЦП на ініціатора покладається обов'язок здійснити оцінку, зокрема, фінансових ресурсів, необхідних для виконання програми, формулюючи її результати в окремий розділ проекту концепції. У ньому ж обґрунтовуються обсяги фінансових ресурсів за джерелами фінансування та дається оцінка реальних можливостей ресурсного забезпечення виконання програми за

рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел (п. 13) [19]. При цьому під час оцінки обсягів фінансових ресурсів в обов'язковому порядку враховуються прогнозні показники зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три роки, затверджені в установленому порядку.

Більше того, фінансова основа кожної концепції ДЦП підлягає обов'язковій експертизі в Мінфіні, яке погоджуючи проект концепції, вивчає наявність реальних можливостей фінансування програми за рахунок коштів державного бюджету, а також співвідношення фінансування програми за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел (п. 16) [19].

## 2). Стадія розроблення та затвердження державної цільової програми.

Дана стадія з одного боку, включає в себе чітко регламентовану низку проміжних етапів, коло учасників, та комплекс процедур, з іншого – не має визначених законодавством конкретних строків свого впливу.

Після схвалення концепції програми Урядом визначається лише граничний строк на розроблення та подання для затвердження проекту програми, який слугує юридичним фактом-подією орієнтиром.

Слід додати, що затверджуючи окремими розпорядженнями концепції цільових програм КМ України, допускає порушення принципу послідовності при встановленні строків на підготовку проектів програм.

Такі випадки є недопустимими в практиці органів державного управління, мають своєчасно виявлятися та усуватися.

Основним юридичним фактом, що засвідчує досягнення мети на даній стадії – є юридична дія з боку КМ України або ВР України – затвердження державної цільової програми. Процесуальною формою даного факту є постанова КМ України або Закон України (для загальнодержавних цільових програм).

Не менш значимою і на даній стадії є фінансова складова, з формуванням якої пов'язана низка процесуальних дій передусім державного замовника програми (який визначається концепцією програми на попередній стадії).

Важлива роль фінансової основи програми підтверджується фіксацією її у паспорті ДЦП та інших розділах програми, що у багатьох випадках носить законодавче закріплення (щодо загальнодержавних цільових програм).

Перш за все, у паспорті програми надається обґрунтування необхідності фінансування шляхів і засобів розв'язання означеної в програмі проблеми за рахунок коштів Державного бюджету, а також визначаються прогностичні обсяги й джерела фінансування програми з розбивкою за роками. Крім того, зміст програми має містити розбивку обсягів та джерел фінансування за заходами і завданнями програми та строками їх виконання.

Разом з тим, необхідно звернути увагу на окремі неточності в правовому регулюванні означених позицій та правові колізії, а саме:

1) у ст. 9 Закону України «Про державні цільові програми» при затвердженні структури цільової програми (елементи-розділи, які одночасно є вимогами до структури нормативно-правового акту, яким у подальшому й затверджується сама програма), одним з її елементів чітко визначено такий, як «розрахунок обсягів та визначення джерел фінансування програми, у тому числі за рахунок коштів Державного бюджету України (з розбивкою за роками)» [18]. Водночас, аналіз чинних державних цільових програм (у тому числі загальнодержавних, що затверджені законами України) дозволив дійти висновку про включення до відповідних правових актів (й відповідно – самих програм) відповідного розділу (елементу) з певними погрішностями: по-перше, у видозміненому вигляді – під назвою «Обсяги та джерела фінансування Програми», по-друге, зі змістом, що не відповідає назві розділу. У другому випадку мається на увазі відсутність будь-яких «розрахунків обсягів фінансування», а обмеженість загальною фразою на кшталт: «Обсяг видатків, необхідних для виконання Програми, уточнюється щороку з

урахуванням реальних можливостей державного бюджету» [18], або «Обсяг фінансування Програми з державного бюджету визначається щороку виходячи з конкретних завдань та наявних коштів» [19];

2) в усіх підзаконних та законодавчих актах, якими затверджено чинні державні цільові програми, обсяги фінансування, у тому числі їх розподілення за роками й заходами програми, регламентація основних показників здійснена у вигляді *орієнтирів й прогнозів* (наприклад, в Законі України «Про Загальнодержавну цільову програму «Питна вода України» на 2011-2020 роки» – «*Орієнтовний обсяг фінансування Програми становить 9471,7 млн. гривень, з яких за рахунок державного бюджету - 3004,3 млн., з інших джерел - 6467,4 млн. гривень*».

Водночас у базових законах державного програмно-цільового планування жодним чином не обумовлено про орієнтовні або прогнозні фінансові (бюджетні) показники, а міститься чіткий припис про необхідність зазначення в проекті програми розрахунків обсягів фінансування програми у цілому й диференційовано по роках та заходах програми з визначенням джерел фінансування (зокрема, в ст. 9 Закону України «Про державні цільові програми» та ст. 8 Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»);

3) переважній більшості законодавчих та підзаконних актів, якими затверджено чинні державні цільові програми, притаманна невизначеність й неоднозначність нормативного припису, що адресується Кабінетові Міністрів України (в загальнодержавних ДЦП) та Міністерству фінансів України (в державних цільових програмах), щодо передбачення видатків на фінансування заходів, визначених відповідними програмами під час підготовки (складання) проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

*Проблема правового регулювання* полягає у наступному:

по-перше, в окремих постановках КМ України, якими затвердженого ДЦП, взагалі відсутня відповідна норма-зобов'язання щодо необхідності врахування

Мінфіном й іншими суб'єктами при складенні проекту Державного бюджету України коштів для виконання визначених Програмою завдань і заходів. Такі правові прогалини як відсутність норм прямої дії спричинюють залишення поза увагою, або, в кращому випадку, урахування за залишковим принципом відповідних програм при бюджетному плануванні, зокрема при підготовці проектів бюджетів усіх рівнів. Уважаємо наразі вкрай важливим такі прогалини усунути, а в подальшому, в ході підготовки подібних правових актів, не допускати;

по-друге, у деяких інших правових актах (при затвердженні ДЦП) Уряд, формулюючи нормативне положення щодо необхідності передбачення під час складання проекту ДБ України на відповідний рік коштів, необхідних для виконання визначених Програмою завдань і заходів, все ж таки вдається до некоректного формулювання закінчення такого положення.

по-третє, переважна більшість правових актів, якими затверджено ДЦП, містять низку норм, неоднозначний характер яких негативно позначається у наступних етапах просування ДЦП, зокрема на щорічному бюджетному плануванні видатків на забезпечення виконання заходів і завдань, визначених програмами. Так, з одного боку, у резолютивній частині правового акту міститься вказівка КМ України, Мінфіну та іншим державним органам під час складання проекту Державного бюджету України на відповідний рік передбачати кошти для виконання визначених програмою завдань і заходів, з іншого боку – зміст такого положення досить абстрактно визначає обсяги відповідного фінансування, а у додатках правового акту наводяться положення, що сформульовані на прогнозних та орієнтовних показниках, чим додатково вносять деструктив у розміри необхідних видатків. З наведеного можна припустити, що слідуючи цим положенням Мінфін (КМ України) при плануванні бюджету на кожен наступний рік може на свій розсуд визначати обсяги коштів для виконання визначених програмою завдань і заходів, умотивовуючи орієнтованістю й прогнозованістю закріплених у програмі обсягів фінансування (які можуть змінюватись як у сторону зменшення, так і зростання).

На наше переконання, формулювання норм права, у тому числі фінансового, що складають зміст передусім закону, має чітко й однозначно висловлювати волю законодавця (держави), а не ставити залежність одних норм від інших (тим більше від тих, розроблення яких ще тільки планується). Ураховуючи програмно-правову природу ДЦП, видається необхідним позбутися практики надання відповідним правовим актам прогнозного характеру, застосовуючи юридичні конструкції правил поведінки з акцентом прогнозів, певних орієнтирів на майбутнє тощо.

Звичайно, з одного боку, на увесь період дії програми (від 5 і більше років) в умовах циклічного розвитку економіки світового та національного суспільства з характерними йому підйомами й спадами, складно розрахувати непорушні показники фінансових затрат на реалізацію усіх запланованих програмою заходів. Водночас, з іншого боку – кожна правова держава, володіючи достатньо дієвим юридичним механізмом адаптування будь-якого нормативного акту до реалій життя, в силі, за мірою необхідності та на підставі відповідних обґрунтувань, переглядати обсяги й джерела фінансування чинних цільових програм.

### *3). Стадія виконання державної цільової програми.*

На цій стадії розкривається головна сутність й призначення цільових програм. Усі державні цільові програми реалізуються шляхом виконання закріплених ними завдань і заходів. Характерна наповненість цієї стадії численними етапами, учасниками, інструментарієм тощо зумовлена передусім середньо й довго тривалістю виконання ДЦП та різноманітністю й численністю вирішуваних завдань-цілей.

### *4). Підсумкове звітування про виконання державної цільової програми.*

Загалом тривалість даної стадії можна назвати орієнтовною, оскільки спеціальним Законом № 1621-IV закріплено тримісячний строк лише на підготовку й подання до КМ України заключного звіту про результати виконання програми та узагальненого висновку про кінцеві результати виконання ДЦП (ст. 14).

Ґрунтуючись на принципах гласності й публічності фінансової діяльності держави, вважаємо доцільним в межах даної стадії виділяти таку її невід'ємну

складову (окремий заключний етап), як оприлюднення заключного звіту про результати виконання програми.

Хоча на даній стадії головним чином оцінюється рівень виконання програми, досягнення поставленої мети, економічного чи іншого соціального результату, водночас одним з показників є витратна частина програмного проекту. Тому у складі відомостей, що становлять підсумковий звіт про виконання ДЦП важливу оціночну роль несе фінансова складова. З одного боку, підводиться підсумок щодо обсягів залучених у ході виконання програми коштів, аналізуються їх джерела, з іншого – вивчається раціональне, ефективне й цільове використання відповідних фінансових ресурсів.

## **1.2. Уточнення основних понять дослідження: «ефективність», «контроль», «цільова програма»**

Створення дієвих засобів практичного дослідження ефективності державного управління та місцевого самоврядування, тобто публічного управління, має базуватись на здобутках різних наукових дисциплін і, насамперед державного управління, яка вивчає формування, організацію, функціонування, оцінку результативності та ефективності державного управління економічними і соціальними процесами в суспільстві. Саме тому розглянемо основні тенденції і підходи до розуміння категорії “ефективність публічного управління”, яка фактично виступає синонімом якості публічної влади. Ефект (від лат. effectus) означає виконання, дію.

Відповідно ефективність – це результат, наслідок якихось причин, сил, дій. Звідси найбільш поширене розуміння терміна “ефективність” пов’язане з тим, що приводить до потрібних результатів, тобто ефективних ознак. Часто ефективність визначають як узгодженість результату з метою. Американський дослідник Е.Савас (E.S.Savas) вважає, що є два види ефективності: дієвість (efficiency), яку можна

підрахувати кількісно і вивести коефіцієнт корисної дії, та ефективність (effectiveness), що має якісний характер і є оцінним поняттям. До кінця XIX ст. у зарубіжній науковій практиці обидва види ефективності використовувались як синоніми.

Словник “Oxford Dictionary” визначав “efficiency” як придатність або здатність успішно досягти чи забезпечити успішне досягнення наміченої мети [1, с. 259]. З початку XX ст. термін “efficiency” набув іншого значення і трактувався як співвідношення між внеском (вхідними ресурсами) та результатом, зусиллями й результатом, витратами і доходами, витратами та задоволенням. Обидва терміни можуть бути перекладені українською мовою як “ефективність”. Ці два види ефективності Е.Савас поклав в основу відокремлення політики від адміністрування. Їх відмінність формується на рівні діяльності менеджера ділової (промислової) організації. На його переконання, управлінська діяльність менеджера полягає в отриманні оптимального результату від наявних у його розпорядженні матеріальних і людських ресурсів. “Efficiency” – робити краще те, що вже робиться, а ефективність (effectiveness) передбачає пошук можливостей отримати додаткові прибутки, створити нові ринки і постійно змінювати економічні характеристики товарів. Ефективність (effectiveness) – основа успіху, ефективність/дієвість (efficiency) – мінімальна умова існування. Використання терміна “efficiency” в теорії менеджменту надало йому ще й третього значення (визначення подається в енциклопедії “Encyclopedia of the Social Sciences”), – ефективність, на думку Ф.Тейлора, характеризувалась як співвідношення між реальною продуктивністю праці і стандартною продуктивністю. Грін (Y.R.Green) вважає, що термін “ефективність” (efficiency) охоплює розподільну і продуктивну функції, тобто ефективність означає не лише оптимальний розподіл ресурсів, а й раціональне їх використання.

Традиційна теорія менеджменту акцентує увагу на продуктивній ефективності. Розподільчу ефективність Грін відносить до сфери політики, а



продуктивну – до адміністрування (управління) [2, с. 40–41]. У широкому розумінні, на думку Г.Саймона, діяти ефективно означає використовувати найкоротший спосіб і найдешевші засоби для досягнення бажаних цілей [1, с. 12]. Натомість відомий науковець С.Бернард (С.Т. Barnord) вважає, що термін “effectiveness” безпосередньо вказує на саму діяльність і пов’язується з її результатом, тобто з досягненням поставленої мети, а термін «efficiency» він вживає не у вузькому, а в спеціальному розумінні, наприклад у звичайній промисловій практиці, де акцент робиться на “затрати – прибуток”, а в широкому розумінні характеризує задоволення індивідуальних мотивів. Інакше кажучи, термін “efficiency” вказує на те, що рухає людьми, чим вони керуються у своїх діях, і пов’язується значною мірою з психологічними факторами поведінки людей. Ефективність (efficiency) пов’язана із задоволенням індивідуальних мотивів і за своїм характером є особистою [2, с. 41].

Г.Атаманчук у своїх дослідженнях виділяє різні види ефектів, визначає критерії соціальної ефективності, зокрема звертає увагу на два аспекти, що впливають на зміст ефекту, а саме: 1) різницю між результатами і затратами, яка свідчить про вигоду, яка створена людськими зусиллями; 2) здатність цієї вигоди задовольняти реальні життєві потреби людей, суспільства [3, с. 248]. Види ефектів дослідник класифікує за схемою: 1) продуктивний ефект (застосовувався за централізованої планової економіки, коли організаціям надсилались номенклатурно-натуральні показники, що підлягали обов’язковому виконанню), який пов’язаний із державними інституціями, що виробляють конкретний продукт чи надають соціальну послугу. Він вимірюється співвідношенням одержаних результатів у процесі виробництва продукту (послуги) і затрат на його виготовлення, пов’язаними з внутрішньою організацією праці, є технологічним і вимірюється за нормативно-вартісними затратними показниками [3, с. 249]; 2) економічний ефект, який свідчить про потреби щодо того чи іншого продукту (послуги), про співвідношення попиту і пропозиції на нього в суспільстві.

Внаслідок реалізації продукту виробник не лише повертає затрачені ресурси, але й одержує прибуток, завдяки цьому економіка стає динамічною і саморегульованою [3, с. 250]; 3) соціальний ефект, який розглядається як сукупний загальний результат, що отримує суспільство як у процесі виробництва продукту (послуги), так і в процесі споживання матеріальних, соціальних і духовних цінностей.

Він свідчить про актуальність, раціональність і ефективність будь-якої праці та найбільш повно висвітлює працю і талант, знання й досвід, вміння та совість людей. Соціальний ефект (дослідник вважає, що державне управління повинне базуватися насамперед на соціальних ефектах, оскільки саме держава несе відповідальність за нього, законодавчо визначає і захищає права та свободи людей, відслідковує їх раціональне та ефективне використання) можливий лише за раціональної організації суб'єктів управління, насамперед, органів державної влади і органів місцевого самоврядування, оптимального функціонування об'єктів, якими управляють [3, с. 252].

Відповідно до Закону України «Про державні цільові програми» державна цільова програма – це 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 за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [52].

На думку І.В. Петренка державна цільова програма – це законодавчо закріплений план дій органів державної влади, який передбачає здійснення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення поставлених цілей державної політики в тій чи іншій сфері суспільного життя. Статус, зміст і процес розробки цільових програм визначається відповідними нормативно-правовими актами [46, с. 24].

Б. Райзберг, А. Лобко зазначають, що цільова програма – це сукупність намічених для планомірного проведення, погоджених за змістом, скоординованих

у просторі й часі, забезпечених ресурсами заходів, спрямованих на вирішення існуючої проблеми, що не може бути вирішена без концентрації зусиль і ресурсів для досягнення встановленої мети [35, с. 120]. Професор С. Мочерний зазначив, що цільова програма визначається як об'єднаний єдиною метою, намічений для планомірного здійснення комплекс взаємозалежних завдань і адресних соціальних, економічних, наукових, науково-технічних і організаційних заходів [14, с. 149]. А. Жуковський, В. Васильєв, Д. Штрейс визначають цільову програму як адресний, різного ступеня директивності документ, що містить систему погоджених за строками, ресурсами і виконавцями соціально-економічних, виробничих, фінансових, науково-дослідних, організаційно-господарських і інших заходів, що забезпечують досягнення поставленої мети найбільш ефективними шляхами й у встановлений термін. Єдина мета програми перетвориться в сукупність завдань, вирішення яких здійснюється за допомогою системи заходів, реалізованих виконавцями під час ресурсного забезпечення [13]. Г. Асланян акцентує увагу на те, що державна цільова програма – це ключовий інструмент державної політики, спрямований на досягнення соціально-економічного розвитку [14, с. 150]. О. Ярошенко «цільову комплексну програму» визначає як систему заходів програмно-цільового планування, сутність якого полягає у відборі основної цілі соціального, економічного і науково-технічного розвитку, розробці взаємопов'язаних заходів щодо їх досягнення в намічені терміни за збалансованого забезпечення ресурсами і ефективного розвитку виробництва [73].

Д. Карамішев розумів під цільовою програмою комплекс соціально-дослідних, організаційно-господарських завдань і заходів, пов'язаних за ресурсами, виконавцями та строками, який спрямовано на реалізацію важливої проблеми найбільш ефективними шляхами в чітко встановлені строки [3, с. 157]. Узагальнюючи зазначені наукові підходи, відокремимо ключові тези, що визначають поняття «державна цільова програма»: – програма орієнтована на досягнення єдиної генеральної мети, і не має у загальному випадку багатоцільовий

характер; – програма містить за можливості вичерпний перелік ресурсів, необхідних для досягнення мети; – програма містить більш повну систему взаємозалежних заходів реалізації мети; – програмі характерні суворі тимчасові межі для кожного етапу робіт і суворо визначена послідовність заходів; – програма спрямована на отримання позитивних результатів; – перспектив розвитку держави, галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць; – у програмі повинна чітко відстежуватися позитивна динаміка соціального розвитку в державі; – програма здійснюється і за рахунок коштів Державного бюджету України, і за рахунок коштів вітчизняних та/або закордонних інвесторів тощо; – програма повинна здійснюватися найефективнішими методами за збалансованого забезпечення ресурсами та ефективного розвитку виробництва; – програма повинна бути чітко узгодженою за строками проведення та виконавцями [39]. Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади для розв’язання найважливіших проблем.

## РОЗДІЛ 2.

### ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ

#### **2.1. Державні програми, як інструмент економічної політики, що забезпечує дотримання зобов'язань соціальної відповідальності держави**

Державне регулювання соціально-економічного розвитку в ринкових умовах має здійснюватися через застосування низки комплексних методів управління: законодавчої ініціативи, координаційно-узгоджувальний, програмно-цільовий, консультаційно-орієнтуючий, контрольно-інспекційний, формування потенціалу кадрів управління, договірний (контрактний) метод управління та ін. Державні цільові програми, що виступають однією з форм соціального програмування є важливим методом реалізації економічної політики. Програмування – одна з форм регулювання економіки. Як форму державного регулювання економіки програмування використовують для здійснення істотних структурних змін в економіці і за недостатнього розвитку ринкових відносин. Програмування – процес орієнтації економіки з боку держави через регулярний і комплексний вплив на її структуру відповідно до варіанта соціально-економічного розвитку в рамках ринкового механізму [33, с. 105]. Державні програми економічного і соціального розвитку визначають цілі, пріоритети національного розвитку, формують напрямки економічної політики, передбачають заходи державного регулювання для досягнення програмних цілей, узгоджених за термінами реалізації та складом виконавців [58, с. 28]. Державні програми дозволяють форсувати розвиток пріоритетних галузей та підгалузей, окремих регіонів та залучати для цього додаткові інвестиції та ресурси. Державна програма соціального розвитку – система чітко визначених послідовних, взаємопов'язаних і взаємоузгоджених дій, спрямованих на Реалізацію цілісної мети.

Передумовою розробки таких програм є науково-практичне обґрунтування економічної та регуляторної політики держави.

Використання програмних методів дозволяє не лише передбачати майбутні явища в соціально-економічному розвитку країни але й у відповідності

Державні програми соціально-економічного розвитку за характером і місцем у системі державного регулювання

Провідне значення серед зазначених програм мають цільові комплексні програми, які є проявом програмно-цільового управління. Системний підхід в управлінні соціально-економічним розвитком передбачає використання програмно-цільового управління. Поняття «програмно-цільове управління» трактується в широкому змісті і як метод програмного втілення великих управлінських рішень, і як реалізація комплексного підходу при вирішенні великомасштабних соціально-економічних проблем.

Програмно-цільове управління визначають як один із видів управління, в основі якого лежить орієнтація на досягнення поставленої мети, визначення шляхів і способів її реалізації, розробка програми прийняття рішення щодо певної реальної ситуації (задачі), управління окремими елементами програми, що дозволяє контролювати взаємодію всіх ланок та елементів організаційно-економічного механізму діяльності суб'єкта господарювання. Програмно-цільовий метод входить до складу галузевих методів і дає можливість об'єднати в єдиний комплекс засоби й ресурси (фінансові, матеріальні, організаційні та ін.) для вирішення актуальних економічних, соціальних, а також інших завдань. Державна цільова програма – це 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 за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [35]. Державні цільові програми можуть бути спрямовані на розв'язання інших проблем, у тому числі регіонального розвитку, що

мають державне значення. Особливе місце займають державні цільові програми соціального характеру, які вирішують життєво необхідні соціальні проблеми, направлені на попередження і подолання негативних проявів ринкової економіки, охоплюють всю територію держави, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади.

У 2017 році на фінансування державних цільових програм за структурою з державного бюджету було спрямовано 73,7%, з місцевих бюджетів 5,1%, з інших джерел 21%. Важливе місце серед державних цільових програм займають регіональні програми. Кабінетом Міністрів розроблений стратегічний пріоритетний напрям макроекономічної стабілізації держави, який направлений на створення умов для стабільної підтримки регіонального розвитку. Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року було визначено нові підходи до планування та реалізації регіонального розвитку у двох напрямках „знизу до верху” та „зверху вниз”, що означає збалансування регіонального розвитку з боку регіонів та визначення загальнодержавних пріоритетів, які мають реалізовуватись у всіх регіонах [82].

Аналіз практики розробки і реалізації комплексних програм свідчить про наявність недоліків, які не дозволяють оптимально використовувати фінансовий, ресурсний та організаційний потенціали і сприяти залученню інвестицій та позабюджетних джерел фінансування. Тобто, більшість програм: не містять кількісної оцінки результатів реалізації, зазвичай не мають обґрунтування заходів, окрім того у звітах містяться заходи, яких не передбачала програма, є фінансово непрозорими. Аналіз програм соціально-економічного розвитку свідчить, що існуюча на сьогодні система фінансування програм і проектів є неефективною, оскільки ускладнена через значну тривалість процедур прийняття рішень стосовно затвердження відібраних інвестиційних програм і проектів та відсутність гарантованого стабільного фінансування програм і проектів на весь строк їх реалізації, що призводить до низької результативності їх реалізації, підвищення

вартості реалізації проектів та зростання кількості об'єктів незавершеного будівництва [72].

Кожен етап реалізації цільової програми соціально-економічного розвитку має бути конкретним, працювати на досягнення поставлених перед даною сферою економічної політики метою. Визначення заходів економічної політики має бути коротким і комплексним, охоплювати найбільш суттєві проблеми, що мають вирішуватися у наступному році для забезпечення максимального ефекту розвитку країни, відповідного покращення соціального стану в країні. Оцінювання наслідків реалізації програми є найбільш складним типом оцінки, яка зумовлена тим, що наслідки можуть проявитися не відразу, а через певний проміжок часу (іноді досить тривалий). Часто не зовсім зрозумілі причини, що призводять до відповідних наслідків. Також досить складно виразити наслідки в кількісних показниках. Базовий закон про державні цільові програми, прийнятий 2004 року, передбачає контроль за виконанням програм, завданнями якого, крім вчасного вжиття заходів та цільового використання коштів, є досягнення цільових показників. Однак на практиці під час контролю основну увагу приділяють цільовому витрачання бюджетних ресурсів. Методологія розроблення та впровадження моніторингу досягнення показників цільових програм офіційно не визначена. Ці проблеми є підставою для розроблення нового варіанта цього закону. Для потреб моніторингу та оцінювання можна використовувати паспорти бюджетних програм, які були вперше запроваджені 2002 року і формат яких уже кілька разів змінювався. Однак знову ж таки завданням оцінювання виконання бюджетної програми є насамперед цільове використання бюджетних коштів.

Методика визначення показників виконання програм – кількісних і якісних параметрів, за якими визначають, чи було досягнуто запланованих цілей, – використовується в разі програмно-цільового підходу до формування бюджетів, який, зокрема, поширений на рівні міст.



Таким чином, існуюча система управління розробкою і реалізацією програм соціально-економічного розвитку характеризується фрагментарністю використання сучасних технологій менеджменту.

Існуючі стратегічні плани у більшості випадків не виконуються в повному обсязі відповідно до встановлених критеріїв ефективності, що можна пояснити такими основними причинами: відсутність системної ієрархії цілей стратегічних планів; відсутність налагоджених механізмів використання досягнутих результатів попередніх програм в майбутніх проектах; велика частина запропонованих в стратегіях програмних заходів носить формальний характер і не відповідає вимогам, що пред'являються до програмних заходів. Вирішення специфічних економічних і соціальних проблем розвитку має здійснюватися виходячи із загальнодержавних пріоритетів економічного і соціального розвитку та принципу органічної єдності інтересів всієї національної економіки та кожного регіону зокрема. Поштовхом для пропорційного розвитку України мають стати «точки економічного зростання», створення яких передбачає структурну перебудову економіки на якісно новій інвестиційно-інноваційної та організаційно-управлінській основі.

Існує декілька основних напрямлень функціонування зазначених програм. Залежно від типу фінансування, державні програми поділяються на страхові, тобто засновані на принципі соціального страхування і нестрахові. Серед страхових програм слід розрізняти програми, що фінансуються за рахунок перерозподілу доходів громадян (соціальне обслуговування та допомога) та програми, що сприяють економічній самостійності представників незахищених груп (захист соціальних прав). Формування програм завжди пов'язано з необхідністю вирішення проблеми визначення оптимальних співвідношень між розмірами доходів, трансфертів і безкоштовних чи пільгових послуг для різних контингентів населення. Впровадження ринкового механізму передбачає побудову системи соціального захисту на принципах забезпечення за рахунок держави і з її допомогою мінімуму споживання

благ і можливості збільшення ступеня власного захисту на основі добровільних поточних витрат на дані цілі.

## **2.2. Контроль в сфері фінансування державних цільових програм**

В правовій державі важливою й обов'язковою умовою функціонування механізму реалізації державних цільових програм є дотримання принципу законності. Разом з тим, в сфері фінансування таких програмних документів, основний зміст якої становить публічна фінансова діяльність, особливого значення й актуальності набувають також принципи доцільності, предметно-цільового призначення коштів, максимальної ефективності використання коштів. Дотримання цих та інших засад у публічній фінансовій сфері забезпечується через інститут фінансового контролю.

Додатково нагадаємо, що специфіка фінансових правовідносин в сфері фінансування ДЦП полягає й у тому, що до їх складу, входять контрольні фінансові правовідносини, частина з яких за функціональним критерієм поділу належить до регулятивних (відповідно, їх вид – фінансові організаційно-функціональні контрольні правовідносини), а інші частина – до охоронних (їх вид – фінансові профілактичні контрольні правовідносини). Виникнення й розвиток вказаних відносин, як правило, в теорії пов'язують з комплексним міжгалузевим інститутом фінансового контролю.

Аналіз літературних та електронних джерел вказує на достатньо високу активність приділення уваги дослідженню інституту фінансового контролю як з боку економістів (І.В. Басанцов, М.Т. Білуха, Ф.Ф. Бутинець, В.М. Геєць, Н.І. Рубан, І.Б. Стефанюк, Б.Ф. Усач, Л.Л. Тарангул та ін.), так і правників (Л.К. Воронова, Л.А. Савченко, О.Є. Користін, Ю.І. Пивовар, І.П. Устинова, та ін.). Водночас, зауважимо, що системне вивчення цього інституту через призму виділення в ньому регулятивної й охоронної сторін, й особливо прояву останніх у сфері фінансування ДЦП, до нині не проводилось.

Значення фінансового контролю не можна переоцінити, адже в сфері публічних фінансів він слугує специфічним інструментарієм протидії правопорушенням, стримування злочинності в указаній сфері, забезпечення законності та правопорядку при здійсненні фінансової діяльності, досягнення доцільного та раціонального використання фінансових ресурсів, державного та комунального майна та врешті-решт належного фінансового забезпечення ефективної реалізації функцій сучасної соціально орієнтованої держави [26, с. 65].

Відповідно, основним завданням в даному підрозділі нашої роботи є аналіз змісту та виявлення особливостей реалізації фінансових організаційно-функціональних й профілактичних контрольних правовідносин в сфері фінансування ДЦП, а також розроблення на основі отриманих результатів пропозицій з удосконалення в цілому правового механізму фінансування ДЦП.

Перед безпосереднім вивченням вказаного питання означимо межі вказаних контрольних правовідносин. Розглядаючи в нашому випадку контрольну фінансову діяльність забезпечувальною «оболонкою» розподільчої фінансової діяльності, можна стверджувати, що межі першої значною мірою проектується на другу, охоплюючи усі стадії здійснення розподільчої діяльності при фінансуванні ДЦП. При цьому не слід ототожнювати поняття «розподільча фінансова діяльність» та «розподільча бюджетна діяльність», які співвідносяться як загальне та особливе (для першого явища, на відміну від другого, межі окреслюються не лише складанням бюджету, а охоплюють підготовку цільових програмних документів). Відповідно, механізм реалізації контрольної функції в сфері фінансування ДЦП доцільно розглядати через призму стадій та етапів розподільчої фінансової діяльності, що відображають процес доведення фінансових ресурсів з державного бюджету до виконавця завдань та заходів державних цільових програм, а також виходячи з концептуального розуміння фінансового контролю як системного організаційно-правового явища. При цьому попередній аналіз найбільш репрезентативних поглядів провідних учених [7, с. 46–47] дозволив виділити сім основних змістовних елементів

фінансового контролю: а) завдання контролю; б) функції контролю; в) методи контролю; б) об'єкт контролю; в) предмет контролю; г) суб'єкт контролю; д) підконтрольні суб'єкти (у даному випадку ми не називаємо окремими елементами мету та принципи фінансового контролю, оскільки вважаємо їх усталеними характеристиками, що відображають сутність фінансового контролю незалежно від сфери його застосування).

Отже, досягненню означеного вище завдання слугуватиме саме системний аналіз фінансових контрольних правовідносин через призму виділення стадій розподільчої фінансової діяльності та розуміння фінансового контролю організаційно-правовою системною формою реалізації фінансових контрольних правовідносин в сфері фінансування ДЦП.

1. *Першою* найбільш важливою й відповідальною в процесі розподілу коштів на державні програмні потреби є стадія *санкціонування* фінансування ДЦП. Зміст даної стадії відображає формальну (юридичну) сторону розподілу державних коштів на потреби реалізації ДЦП, формалізованим результатом якої виступають юридичні акти-документи (закони, постанови, укази, накази тощо).

Відмітимо, що широкий перелік процедур та строк перебігу цієї стадії відповідають низці проміжних етапів, які переважно є послідовними й завершуються прийняттям відповідного управлінського рішення. До таких *етапів* можна віднести: складання й схвалення концепцій ДЦП; розроблення та затвердження ДЦП; складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди; складання планів діяльності державних замовників на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди; формування державними замовниками (виконавцями) бюджетних програм на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди; розроблення та схвалення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; розроблення і доведення до головних розпорядників бюджетних коштів (державних замовників, виконавців) інструкції з підготовки бюджетних запитів; розробка та схвалення проекту ДБ України; розгляд та

затвердження ДБ України; складання й затвердження розпису ДБ України; затвердження й доведення повідомлень про бюджетні асигнування до розпорядників й одержувачів бюджетних коштів (державних замовників, виконавців), а також затвердження кошторисів та фінансових планів, планів використання бюджетних коштів (для виконавців програмних заходів – одержувачів бюджетних коштів), паспортів бюджетних програм, порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами; затвердження й доведення повідомлень про ліміти бюджетних зобов'язань до розпорядників й одержувачів бюджетних коштів (державних замовників, виконавців); взяття та реєстрація бюджетних зобов'язань розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів (державними замовниками, виконавцями).

Очевидно, що кожному з указаних етапів притаманна проміжна ціль, яка досягається нормативно визначеним колом (іноді, достатньо вузьким спеціалізованим) суб'єктів, наділених виключними повноваженнями. Водночас, усі вони об'єднані й спрямовані на досягнення загальної *мети* даної стадії – сформувати правову основу виділення коштів на потреби покриття видатків для реалізації завдань і заходів ДЦП у наступний (найближчий) бюджетний період, а також на увесь період функціонування ДЦП.

Виходячи з юридичного аналізу положень національного (зокрема, бюджетного) законодавства можна сформулювати три основних групи *завдань*, що постають перед фінансовим контролем на даній стадії, а саме: а) стратегічні – завдання, що полягають у перевірці обґрунтованості доцільності, раціональності розроблення й затвердження ДЦП, розподілу видатків у паспортах програм з державного бюджету по роках та визначених обсягах на увесь строк виконання програми (понад 5 років); б) тактичні – завдання, вирішення яких пов'язано з забезпеченням фінансової (бюджетної) дисципліни при підготовці прогнозної та планової документації на наступні за плановим два бюджетні періоди; в) оперативні – завдання, що потребують негайного (у оптимально короткі строки) вирішення,

сприяючи корегуванню проектної фінансово-планової та нормативно-правової документації з питань розподілу програмних видатків з державного бюджету, своєчасному виявленню порушень фінансової дисципліни тощо.

Вивчення механізму реалізації даної стадії в сфері фінансування ДЦП дозволило нам виділити декілька *функцій* фінансового контролю, зокрема, це: а) *інформаційну*, яка проявляється в тому, що інформація, отримана уповноваженими суб'єктами в результаті здійснення фінансового контролю, може слугувати підставою для прийняття відповідного управлінського рішення та проведення певних дій, які забезпечать ефективність фінансової політики загалом, та розподіл фінансових ресурсів на програмні заходи, зокрема; б) *аналітичну*, яка полягає в тому, що отримана під час проведення контрольних заходів інформація потребує ретельного аналізу, вивчення, опрацювання з метою прийняття не обхід-них рішень для забезпечення виконання мети й завдань фінансового контролю; в) *стабілізуючу*, яка зводиться до того, що фінансовий контроль слугує покращенню розподільчої фінансової діяльності, вжиттю заходів із виявлення внутрішніх фінансових резервів державних замовників, виконавців, у тому числі шляхом стимулювання для залучення позабюджетних джерел фінансування ДЦП, послаблюючи навантаження на державний бюджет, а також сприяючи раціональному розподілу видатків по роках тощо; г) *правоохоронну* функцію, що передбачає здійснення фінансового контролю не лише з огляду доцільності розподілу публічних фондів коштів, але з огляду законності прийняття управлінських фінансових рішень державними замовниками, виконавцями та іншими суб'єктами розподільчих фінансових правовідносин; д) *запобіжну (попереджувальну)* функцію, що полягає в попередженні незаконних управлінських рішень й фінансових операцій, правопорушень у сфері розподілу фондів коштів на потреби покриття видатків ДЦП; е) *виховну* функцію, яку пов'язують з тим, що здійснення фінансового контролю виховує відповідальне ставлення суб'єктів фінансових правовідносин зокрема до розподілу фінансових ресурсів.

Щодо наступного елементу фінансового контролю, *об'єкту*, зазначимо наступне. Основний інтерес, з приводу чого виникають на даній стадії контрольні правовідносини в сфері фінансування ДЦП, становить розподільча фінансова діяльність усіх уповноважених суб'єктів з приводу розподілу видатків на заходи й завдання ДЦП, що реалізується зокрема в процесі бюджетної нормотворчості, підготовки нормативно-правових актів з питань функціонування конкретних ДЦП, фінансово-прогнозної та фінансово-планової діяльності тощо. До *предмету* фінансового контролю, в свою чергу, пропонуємо відносити документацію, що застосовується уповноваженими суб'єктами в процесі здійснення розподілу публічних (державних) фондів коштів для покриття видатків на ДЦП. До таких документів слід відносити проектну (в тому числі, законотворчу) документацію, економічні розрахунки, електронну документацію, що містяться в державних реєстрах (наприклад, казначейських, Мінекономрозвитку), бюджетну та фінансову документацію (паспорти ДЦП, паспорти бюджетних програм, кошториси, фінансові плани, фінансові, бюджетні звіти за попередні бюджетні періоди виконання ДЦП, бюджетні запити) тощо.

Залежно від конкретного об'єкту та предмету фінансовий контроль може здійснюватись застосовуючи різний *методичний* інструментарій, який ґрунтується на досягненнях фінансового права та деяких суміжних наук (зокрема, бухгалтерського обліку і аудиту, адміністративного права, статистики, судової бухгалтерії тощо). Крім об'єкту та предмету на вибір методів здійснення фінансового контролю в розподільчій «санкційній» (відповідає назві стадії) діяльності впливає компетенція контролюючого суб'єкта, поставлені перед ним цілі й завдання, момент проведення контролю тощо.

Вивчення літературних джерел з питань фінансово-контрольної діяльності дозволяє констатувати різнопоглядність вчених на види методів фінансового контролю. Їх узагальнення та співставлення з нормативно-правовим підґрунтям застосування дозволяє виділити такі основні *методи*: а) *експертиза*. В законодавстві

та практиці виокремлюють правову, фінансово-економічну, наукову експертизу, зокрема при дослідженні законопроектів щодо їх впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини. Актуальність й важливість даного методу притаманна першим етапам даної стадії, який покликаний не допустити стратегічних прорахунків та сприяє недопущенню поточних порушень при розподілі державних (бюджетних) коштів на державні програмно-цільові потреби. Разом з тим, експертні висновки як процесуальна форма даного методу носять переважно рекомендаційний характер для прийняття відповідних управлінських рішень; б) *обстеження (обслідування)*. Полягає даний метод у вивченні контролюючими суб'єктами конкретних напрямів фінансової діяльності підконтрольного суб'єкта [70, с. 70]. Зокрема, за його допомогою в превентивних цілях здійснюється діагностика фінансового стану потенційного учасника процесу реалізації ДЦП, при конкурсному відборі виконавців окремих програмних заходів, завдань тощо. Крім того, як попередня перевірка (проведена наприклад, шляхом опитування, анкетування) даний метод дозволяє оцінити відповідність діяльності такого суб'єкта його статутним документам, провести первинний аналіз додержання таким суб'єктом фінансового законодавства, здійснити первинний огляд поданої на розгляд й схвалення проектної фінансово-планової документації тощо. Отримані негативні результати про фінансовий стан, діяльність підконтрольного суб'єкта слугують підставою відмови відповідним кандидатам у конкурсі, або прийняттю рішення про проведення в подальшому перевірки, ревізії; в) *метод аналізу*. Предметом даного методу (у тому числі, порівняльного аналізу) в досліджуваній сфері переважно є основні фінансово-економічні характеристики проектів нормативно-правових актів, фінансово-планових документів щодо розподілу програмних видатків. Так, наприклад, Мінекономрозвитку спільно з державними замовниками та іншими уповноваженими учасниками здійснює щороку аналіз проектів ДЦП з метою збалансування необхідних для їх виконання ресурсів (ст. 18) [18].



Головна цінність використання цього методу у контрольній діяльності полягає не лише у виявленні неявних порушень фінансової дисципліни, а й у з'ясуванні їх причин; *з) моніторинг (спостереження)*. Особливість й важливість даного методу в контрольній діяльності за розподілом програмних видатків полягає у здійсненні відповідальними суб'єктами загального, цілеспрямованого та систематичного відстеження фінансової діяльності підконтрольних учасників. Слід відмітити, що такий метод застосовується передусім Мінфіном в рамках формування й реалізації державної фінансової політики (зокрема в бюджетній сфері), а також державними замовниками – в межах виконання загального керівництва й контролю в ході розроблення ДЦП та виконання її заходів і завдань протягом усього «життєвого циклу» програми (ст. 8) [18]; *д) реєстрація та облік*.

Специфіка даного квазіметоду у досліджуваних правовідносинах криється передусім у обмеженому колі суб'єктного складу його застосування, а також предмету обліково-реєстраційної діяльності. На першій стадії розподільчих фінансових правовідносин щодо фінансування ДЦП цим методом забезпечується функціонування низки реєстрів, ведення яких сприяє реалізації інформаційної та попереджувальної функцій фінансового контролю. Такими зокрема є реєстри розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, бюджетних зобов'язань розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів (адміністратор – Держказначейство), а також обліки державних цільових програм (адміністратором якого виступає Мінекономрозвитку).

З метою удосконалення механізму фінансового забезпечення державних цільових програм пропонується створити Єдиний реєстр державних цільових програм, у складі якого передбачити окремі реєстри державних замовників та виконавців завдань й заходів програм; *е) перевірка*. Даний метод є основним для виявлення порушень фінансового законодавства на першій стадії розподілу державних коштів на потреби реалізації ДЦП. Значимості йому надає особливий порядок проведення й процесуальна форма його результатів (акт перевірки), що

дозволяє контролюючому органу у випадку виявлених бюджетних правопорушень скласти відповідний протокол й подати його для застосування до винних осіб заходи юридичної відповідальності (наприклад, у випадку проведення перевірки та виявленні порушення державним виконавцем (виконавцем програмних заходів) порядку та термінів відкриття рахунків в органах Казначейства України контролюючий суб'єкт складає протокол про порушення бюджетного законодавства та передає його для застосування заходів впливу); *є*) найбільш дієвим методом фінансового контролю є *ревізія*, який сприяє проведенню максимально глибокого і повного дослідження (його застосування характерне для другої стадії розподільчої діяльності фінансування ДЦП, яку охарактеризовано нижче), а її акт – є підставою для притягнення до юридичної відповідальності. Саме за допомогою цього методу, порядок і строки проведення якого нормативно регламентовані, виявляються факти порушення законності, достовірності й доцільності розподілу державних коштів на програмні заходи й завдання. Віднесення цього методу до наступного (як різновиду, поряд з попереднім й поточним) фінансового контролю обумовлено предметом його дослідження, а саме: затвердженими й чинними фінансовими планами, кошторисами та іншими бухгалтерськими, фінансовими документами державних замовників (виконавців). В сферу дії застосування даного методу фінансового контролю пропонуємо відносити випадки, коли держзамовник, на виконанні якого знаходиться одна чи декілька ДЦП, ініціює затвердження нової програми. У такому разі перед розглядом питання про затвердження нової програми убачаємо доцільним запровадити обов'язковість проведення ревізії стану виконання усіх чинних ДЦП такого держзамовника.

Особливим елементом фінансових контрольних правовідносин в сфері фінансування ДЦП є *підконтрольні суб'єкти*. Система таких суб'єктів детермінована об'єктом фінансового контролю, в якому персоніфікується носій фінансових (бюджетних) правомочностей. Тому у контрольних правовідносинах завжди присутні дві сторони: контролюючий суб'єкт – підконтрольний суб'єкт. Аналіз повноважень

суб'єктів розподільчих правовідносин в сфері фінансування ДЦП та взаємозв'язків між цими суб'єктами дозволяє виділити декілька *груп підконтрольних суб'єктів*, а саме: 1) *ініціатори державних цільових програм* (їх підконтрольна роль обумовлена безпосереднім розробленням концепцій ДЦП з включенням до їх змісту спеціального розділу, що містить оцінку фінансових (з обґрунтуванням обсягів фінансових ресурсів за джерелами фінансування та оцінкою реальних можливостей ресурсного забезпечення виконання програми за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел) ресурсів, необхідних для виконання програми); 2) *державні замовники* (керівники програм, державні замовники-координатори), на яких покладаються по-перше, завдання з розроблення проекту ДЦП (що включає розроблення паспорту програми, розрахунок обсягів та визначення джерел фінансування програми, у тому числі за рахунок коштів ДБ України (з розбивкою за роками), по-друге, загальне керівництво програмою та виконання її заходів й завдань; 3) *органи державної влади* (їх участь у програмі визначається паспортом ДЦП та полягає у виконанні окремих завдань програми, виступаючи в бюджетних правовідносинах (при бюджетному фінансуванні програмних видатків) *в статусі розпорядників бюджетних коштів та/або відповідальних виконавців бюджетних програм*); 4) *виконавці заходів і завдань програми на конкурсних засадах* (контрольний інтерес становить їх фінансова діяльність як одержувачів бюджетних коштів, у разі виконання ними відповідних завдань і заходів за рахунок бюджетних коштів); 5) *інші органи державної влади*, які в межах наявних повноважень беруть участь, в тому числі, організують й управляють процесом розподілу бюджетних коштів для покриття видатків на потреби реалізації ДЦП фінансовій діяльності (наприклад, КМ України, Мінфін, Мінекономрозвитку, профільний бюджетний комітет ВР України тощо).

Щодо суб'єктного складу досліджуваних контрольних правовідносин з іншої сторони (контролюючих суб'єктів), наведемо їх систему після розгляду другої стадії

розподільчих фінансових правовідносин, оскільки участь таких суб'єктів є типовою для обох досліджуваних стадій.

2. Друга стадія розподільчої фінансової діяльності в сфері фінансування ДЦП, виділення асигнувань (зокрема, бюджетне асигнування), реалізується виключно в межах поточного фінансового року (поточного бюджетного періоду) такої стадії процесу фінансування, як виконання фінансування (у бюджетній сфері – це екстраполюється на бюджетний процес загалом, та одну із його стадій – виконання бюджету, зокрема).

Основними етапами даної стадії, що відображають зміст діяльності суб'єктів розподільчих фінансових правовідносин й об'єкт фінансової контрольної діяльності є: а) відкриття асигнувань із загального та спеціального фондів державного бюджету за видатками на виконання ДЦП (із загального фонду здійснюється на підставі пропозицій щодо відкриття асигнувань із загального фонду державного бюджету, складених Казначейством України та затверджених Мінфін України. При цьому пропозиції складаються в розрізі державних замовників та виконавців-органів державної влади, що виступають як головні розпорядники з урахуванням ресурсної забезпеченості загального фонду державного бюджету, тобто очікуваних надходжень до бюджету та обсягів відкритих невикористаних асигнувань, а також наявних та прогнозних залишків коштів єдиного казначейського рахунка; зі спеціального фонду – пропозиції не складаються); б) зарахування сум відкритих асигнувань на рахунки, передбачені для обліку відкритих асигнувань головним розпорядникам (державним замовникам та виконавцям програм-органам державної влади в статусі головного розпорядника) (в межах даної стадії особливої уваги з боку контролюючого суб'єкта приділяється питанням підготовки й подання головними розпорядниками до Казначейства розподілів відкритих асигнувань за кодами програмної класифікації видатків державного бюджету, економічної класифікації видатків бюджету та за територіями у розрізі розпорядників нижчого рівня і одержувачів бюджетних коштів).

Основними видами фінансового контролю на цій стадії є попередній та поточний, які здійснюються за допомогою наведеного вище методичного інструментарію.

Отже, дана стадія як сфера здійснення фінансового контролю характеризується чітко визначеним строком протікання (упродовж бюджетного періоду), відносно сталим (визначеним на бюджетний період) вузьким колом підконтрольних суб'єктів (державні замовники, виконавці програмних завдань і заходів), повторюваністю окремих етапів.

Внаслідок аналізу контрольних повноважень суб'єктів фінансових правовідносин в сфері фінансування ДЦП, що реалізуються на означених стадіях розподільчої фінансової діяльності, нами здійснено узагальнення кола контролюючих суб'єктів та окремі їх контрольні компетенції. Що дозволило нам систематизувати суб'єктний склад даних відносин та класифікувати види фінансового контролю в досліджуваній сфері.

Загалом у фінансово-правовій науці за даним критерієм виділяють цілий ряд різновидів фінансового контролю, зокрема, це: державний; внутрішньогосподарський; відомчий; аудиторський; контроль фінансово-кредитних установ [15, с. 153]; або державний; муніципальний; суспільний; аудиторський [44, с. 96]; державний; відомчий; внутрішньогосподарський; аудиторський (незалежний); фінансовий контроль органів місцевого самоврядування [14, с. 51]. Серед наявної, хоча й незначної, варіативності видів варто відмітити незаперечну єдність авторів більшості академічних праць з фінансового права щодо виокремлення саме державного фінансового контролю, підкреслюючи його головну значимість в системі публічних фінансів. Дана позиція кореспондується з предметом нашого дослідження, на початку якого було встановлено пріоритетність й обов'язковість державної фінансової складової (державних фінансів) у сфері фінансування ДЦП.

Базуючись на найбільш репрезентативних у фінансово-правовій науці класифікаціях ДФК, наведемо особливості прояву його основних видів у сфері фінансування державних цільових програм.

Так, за *статусом суб'єктів контролю* пропонуємо виділяти: парламентський, урядовий, міжвідомчий, відомчий та внутрішньогосподарський ДФК.

Особливість прояву *парламентського контролю* у сфері фінансування ДЦП полягає у тому, що його суб'єктами є Верховна Рада України, Комітети Верховної Ради України, Рахункова палата.

Контрольна компетенція означених органів у досліджуваній сфері регламентується Конституцією України, Бюджетним кодексом України, законами України «Про комітети Верховної Ради України», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Рахункову палату». Зокрема, Верховна Рада України здійснює фінансовий контроль при затвердженні загальнодержавних цільових програм, Державного бюджету України та внесенні змін до них; при виконанні бюджету, прийнятті рішення щодо звіту про його виконання, а також у разі необхідності прийнятті рішення про дострокове припинення виконання загальнодержавних програм або про продовження строку їх виконання.

Контрольна функція комітетів ВРУ на стадії виконання ДЦП полягає у контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів спрямованих на реалізацію ДЦП (п.3 ст. 14); Рахункова палата здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності щодо виконання державних цільових програм (п.1 ст. 7) [203].

*Урядовий фінансовий контроль* у сфері фінансування державних цільових програм характеризується передусім спеціальним колом суб'єктів, контрольна правосуб'єктність яких закріплена Конституцією України, БК України, установчими законами України, указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України про відповідні органи виконавчої влади.

Вищим органом управління в системі виконавчої влади та головним урядовим контролюючим органом у сфері фінансування ДЦП є КМУ. Відповідно до ст. 116 Конституції України та ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» на КМУ в межах досліджуваної сфери покладається завдання з розробки й виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм України (п. 4). Для виконання поставленого завдання КМУ наділений відповідними повноваженнями, у тому числі контрольними, щодо забезпечення розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку, визначення доцільності розроблення державних цільових програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів та забезпечення їх виконання (ст. 20).

Крім того, Законом України «Про державні цільові програми» закріплено повноваження КМУ щодо здійснення фінансового контролю при схваленні концепцій державних цільових програм, прийнятті рішень щодо розроблення проектів цих програм та затвердженні їх (за винятком загальнодержавних програм). Зокрема, ст. 13 даного Закону закріплено, що «контроль за виконанням державної цільової програми здійснює КМУ шляхом розгляду проміжних, щорічних, заключного звітів про результати виконання державної цільової програми та узагальненого висновку про кінцеві результати виконання програми» (ч. 2 ст. 13).

Аналіз сучасної правової бази в сфері фінансів й функціонування ДЦП дозволяє віднести до суб'єктів урядового фінансового контролю деякі інші органи державної влади. При цьому усі вони належать до системи центральних органів виконавчої влади, наділені державно-владними повноваженнями та діють на основі імперативного методу. За правовим статусом можна виділити дві групи контролюючих суб'єктів: 1) суб'єкти загальної компетенції у сфері фінансового контролю; 2) суб'єкти спеціальної компетенції у сфері функціонування ДЦП. До першої групи слід віднести: органи Державної фінансової інспекції України,

Державної казначейської служби України, Державної фіскальної служби України, органи Пенсійного фонду України; друга група суб'єктів представлена такими органами влади: Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; Фонд державного майна України; Антимонопольний комітет України; Міністерство освіти і науки України; Міністерство праці та соціальної політики України, інші зацікавлені центральні органи виконавчої влади (наприклад, Міністерство екології та природних ресурсів України з екологічних питань та питань, що стосуються видів діяльності та об'єктів, які становлять підвищену екологічну небезпеку).

Варто додати, що до числа суб'єктів обох груп необхідно відносити Мінфін. З одного боку, Міністерство є головним фінансовим органом загальної компетенції з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю (п. 1) [19], з іншого – спеціальним центральним органом виконавчої влади з питань фінансів у сфері розроблення та виконання державних цільових програм (ст. 19) [18]. Зокрема, контрольна діяльність цього органу влади у сфері функціонування ДЦП здійснюється: при проведенні аналізу проектів ДЦП з метою збалансування необхідних для їх виконання фінансових ресурсів, у процесі розгляду та погодження проектів концепцій ДЦП і проектів ДЦП; при розгляді пропозицій державних замовників щодо виділення бюджетних коштів для розроблення та виконання ДЦП; у процесі прийняття рішення про включення відповідних бюджетних запитів до пропозицій проекту ДБ України на відповідний рік; у ході формування переліку ДЦП із зазначенням обсягів фінансування кожної з них за рахунок бюджетних коштів; при щорічному проведенні аналізу стану виконання ДЦП у частині використання бюджетних коштів та при підготовці пропозицій КМ України щодо подальшого виконання ДЦП або їх припинення; при підготовці узагальненого висновку про кінцеві результати виконання ДЦП у частині оцінки використання бюджетних коштів (ст. 19) [18].

Виділення третього різновиду державного фінансового контролю у сфері функціонування ДЦП – *міжвідомчого* – зумовлено специфікою правового статусу,



визначеного Кабінетом Міністрів України, для органу влади, на який покладається відповідальна координуюча роль і встановлюються повноваження щодо здійснення загального керівництва й контролю за розробленням ДЦП та виконанням її заходів і завдань усіма виконавцями.

Таким статусом є – статус *державного замовника* (державного замовника-координатора), якого може набути *колективний суб'єкт* фінансового права (*публічна юридична особа*) – відповідний орган. При цьому законодавець чітко закріпив коло суб'єктів, які можуть бути обрані державними замовниками, зокрема це «... центральні органи виконавчої влади, Національна академія наук України ...» (ст. 8) [18]. По-друге, на «надвідомче» місце державного замовника серед органів влади в сфері реалізації ДЦП вказує, передусім, його правомочність обирати на конкурсних засадах виконавців ДЦП, та, відповідно, ієрархічність зв'язків конкретного держзамовника з визначеними в програмі й договорами виконавцями програмних заходів й завдань. Принагідно відмітимо, що у кожній ДЦП в числі виконавців завжди представлені органи державної виконавчої влади, у тому числі, в статусі центрального органу. Так, наприклад, в Загальнодержавній цільовій програмі розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, затвердженій Законом України від 24.05.2012 № 4836-VI, виконавцями заходів Програми, а відтак й підконтрольними держзамовнику, зокрема, обрано Міністерство надзвичайних ситуацій України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України та ін., а державними замовниками призначено Міністерство екології та природних ресурсів України й Державне агентство водних ресурсів України [19].

Окрім того, загальний огляд законодавства в сфері функціонування ДЦП дозволяє віднести до суб'єктів міжвідомчого фінансового контролю також *індивідуальних суб'єктів* фінансового права – *публічних посадових осіб* в статусі

керівника ДЦП. Як зазначалося, такими особами можуть бути виключно керівники й заступники керівників центральних органів виконавчої влади Національної академії наук, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій. Так, згідно зі ст. 8 Закону України «Про державні цільові програми» на керівників програм покладається завдання здійснювати контроль за розробленням та виконанням відповідних програм. В окремих програмах, що містять два і більше державних замовників, призначається один керівник програми для здійснення координації й контролю, у тому числі, між замовниками (наприклад, у вказаній вище ДЦП таким керівником визначено – Голову Державного агентства водних ресурсів України [19]).

Розмежовуючи у часі контрольні повноваження державних замовників й керівників програм відмітимо, що контрольна функція перших реалізується як на етапі розроблення державної цільової програми (зокрема, шляхом здійснення внутрішнього попереднього фінансового контролю), так і при її виконанні, тоді як керівників програм – лише на стадії виконання програмних завдань і заходів, здійснюючи безпосередній контроль за ефективним та цільовим використанням коштів виконавцями ДЦП (ст. 13) [18]. Крім того, для оцінки ефективності виконання програми загалом, та реалізації державним замовником своїх контрольних функцій на нього покладається, зокрема, завдання з розробки відповідної Методики, яка готується з урахуванням специфіки програми та кінцевих результатів (п. 29) [19]. Проте, вважаємо такі методики більшою мірою одним з інструментів здійснення наступного виду контролю, а ніж поточного (тим більше попереднього). У процесі фінансування ДЦП, а саме, на стадіях санкціонування та виділення асигнувань на програмні цілі, застосування даних методик, на наш погляд, прийнятне лише стосовно програм, реалізація яких здійснюється на другому та наступних виконуваних етапах (результати відповідної оцінки можуть слугувати аргументами зменшення або збільшення обсягів планових програмних видатків).

Слід відмітити, що аналіз практики в контексті теми дисертації дозволив засвідчити нормативну неврегульованість питання належної реалізації контрольної функції держзамовників та керівників програм за ефективним й цільовим використанням державних (бюджетних) коштів виконавцями програм, у тому числі в процесі фінансування програмних завдань і заходів. Водночас усунення вказаної проблеми має здійснюватися з урахуванням деяких особливостей бюджетного процесу: по-перше, усі державні замовники, вступаючи у бюджетний процес, набувають статусу розпорядника бюджетних коштів з відповідним обсягом бюджетної компетенції; по-друге, бюджетне фінансування програмних заходів здійснюється за допомогою програмно-цільового методу (при цьому різні заходи, а іноді часто один й той самий, однієї ДЦП виконуються різними відповідальними виконавцями в рамках відповідної бюджетної програми); по-третє, окрема категорія виконавців – не бюджетні установи, що вступають у бюджетний процес в статусі одержувачів бюджетних коштів, й не перебувають у підвідомчому підпорядкуванні у державних замовників ДЦП.

З урахуванням вказаних застережень, убачаємо доцільним розширити контрольні повноваження розпорядників бюджетних коштів, які виступають державними замовниками ДЦП, шляхом закріплення в бюджетному законодавстві їх правообов'язку здійснювати контроль і аудит у підзвітних органах, установах, організаціях, діяльність яких щодо виконання програмних завдань і заходів фінансується з державного бюджету. З цією метою пропонуємо внести зміни до статті 26 Бюджетного кодексу України, доповнивши її частиною 4 такого змісту: «Розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників, що визначені в установленому законом порядку державними замовниками, керівниками державних цільових програм, організують фінансовий контроль і аудит та забезпечують їх здійснення в органах, установах та організаціях, незалежно від відомчого підпорядкування, які виступають виконавцями завдань і заходів державних цільових програм, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів. Порядок організації

контролю і аудиту розробляється державним замовником (координатором-державним замовником), затверджується керівником програми за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики».

Четвертий різновид державного фінансового контролю у сфері функціонування ДЦП – *відомчий* – має місце, коли учасниками ДЦП, в якості їх виконавців, виступають центральні органи виконавчої влади (міністерства, служби, агенції, інспекції).

Специфіка таких органів у контрольному процесі сфери функціонування ДЦП полягає у подвійному їх правовому статусі: з одного боку, ці органи є виконавцями заходів ДЦП, реалізація яких забезпечується через мережу підпорядкованих цим суб'єктам органів та служб; з іншого боку, вони є головними розпорядниками бюджетних коштів, обсяги видатків яких визначаються цими розпорядниками під час складення проекту Державного бюджету України на відповідний рік на реалізацію завдань і заходів ДЦП у складі бюджетних програм (ст. 4), або відповідальними виконавцями бюджетних програм, в складі яких виконується та чи інша ДЦП.

Відповідно, такий державний замовник, що одночасно перебуває і в статусі головного розпорядника бюджетних коштів, здійснює передусім відомчий фінансовий контроль за повнотою надходжень, отриманих розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів, взяттям ними бюджетних зобов'язань і витрачанням бюджетних коштів в межах виконання заходів ДЦП. При цьому суб'єктами здійснення перевірок є спеціальні (контрольно-ревізійні, аудиторські) підрозділи центрального органу виконавчої влади (головного розпорядника бюджетних коштів), які контрольну діяльність базують на положеннях ст. 26 БК України, нормативно-правових актах Мінфіну, Державної казначейської служби України, інших актів, у тому числі тих, що визначають статус такого розпорядника [14, с. 118–119].

На останок виділимо п'ятий вид державного фінансового контролю – *внутрішньогосподарський*. Слід зауважити, що хоча в Законі України «Про державні

цільові програми» та законодавчих актах, якими затверджено низку ДЦП, й не значаться такі види учасників реалізації програм, як підприємства, товариства, заклади тощо, однак саме на них покладається безпосереднє виконання конкретних завдань та проведення заходів, передбачених ДЦП. Такі учасники є практичними реалізаторами ДЦП на стадії її виконання.

Крім того, урахувуючи, що виконавцями державної цільової програми, згідно зі ст. 11 Закону України «Про державні цільові програми», можуть бути «... підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що визначаються державним замовником ... на конкурсних засадах» [18] пропонуємо виділяти *дві групи суб'єктів внутрішньогосподарського фінансового контролю* у сфері функціонування ДЦП. До *першої* групи варто відносити підприємства, установи та організації, що перебувають у відомчому підпорядкуванні державного замовника ДЦП та є розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня; до *другої* групи – суб'єкти господарювання державної форми власності, що не перебувають у відомчому підпорядкуванні державного замовника ДЦП. Разом з тим, при розмежуванні наведених груп суб'єктів слід зазначити, що за своїм бюджетно-правовим статусом вони належать до єдиної групи учасників бюджетного процесу – розпорядників бюджетних коштів.

Відповідно до положень бюджетного законодавства, на розпорядників бюджетних коштів покладається обов'язок здійснювати внутрішньо-господарський (внутрішній) фінансовий контроль (аудит) з метою забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності бюджетної установи, а також спрямований на удосконалення системи управління, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності бюджетної установи та підвідомчих їй бюджетних установ, поліпшення внутрішнього контролю (ст. 26) [32]. Загалом, у бюджетному праві внутрішній фінансовий контроль на рівні бюджетних

установ розглядається як система контрольних заходів внутрішніх служб установи, що відповідно є складовою частиною елемента управління та сприяє зміцненню фінансової дисципліни, а також інших державних органів, зокрема розпорядника бюджетних коштів, їх структурних підрозділів, які відповідно до чинного законодавства наділені контрольними повноваженнями в сфері публічних фінансів [14, с. 153]. Такий контроль проводиться всередині бюджетної установи керівником, фінансово-економічними підрозділами (бухгалтерія, фінансовий відділ, служба фінансового менеджменту, служба внутрішнього аудиту, відділ планування тощо) з метою оцінки її діяльності на відповідність результатів встановленим завданням ДЦП, виявлення фінансових порушень тощо. Цим самим забезпечується фінансова дисципліна і законність з «самого низу» державного сектору суспільства, у тому числі в сфері функціонування державних цільових програм.

Таким чином, внаслідок дослідження основних видів державного фінансового контролю у сфері фінансування ДЦП можна виділити декілька груп контролюючих суб'єктів, що відповідають таким рівням національного державного фінансового контролю у досліджуваній сфері: 1) внутрішньогосподарський (контрольно-ревізійні, фінансові підрозділи, служби внутрішнього аудиту, відповідальні посадові особи, тощо безпосередніх виконавців програм – суб'єктів господарювання, що утворені на державній формі власності та належать до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня); 2) відомчий (виконавці державних цільових програм – центральні органи виконавчої влади, головні розпорядники бюджетних коштів); 3) міжвідомчий (державні замовники-координатори, державні замовники ДЦП); 4) урядовий (Кабінет Міністрів України, а також: а) суб'єкти загальної компетенції у сфері фінансового контролю; б) суб'єкти спеціальної компетенції у сфері функціонування ДЦП); 5) парламентський (Верховна Рада України, Комітети Верховної Ради України, Рахункова палата).

Таким чином, чітко й деталізоване закріплення кола контролюючих суб'єктів, їх контрольних повноважень, а також усіх процедур, пов'язаних з розподілом

публічних (державних) коштів на програмні потреби, поряд з налагодженням надійного моніторингу та удосконаленням заходів з контролю за фінансовим прогнозуванням, плануванням і виділенням державних (бюджетних) асигнувань сприятиме підвищенню ефективності розподільчої фінансової діяльності та реалізації державних цільових програм загалом.

Дієвість фінансового контролю, що здійснюється передусім державними контролюючими суб'єктами, може бути досягнута шляхом своєчасного й найбільш повного усунення недоліків і порушень, виявлених в ході проведення аналітичних і контрольних заходів. Ще більше вона посилюється в результаті застосування до підконтрольних суб'єктів юридичних санкцій, заходів припинення, профілактики.

## РОЗДІЛ 3. СПОСОБИ АКТИВІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ

### 3.1. Сучасні проблеми промисловості, що потребують вирішення

В ХХ сторіччі в Україні був сформований потужний промисловий сектор з великими добувними та металургійними підприємствами, розвиненим машинобудівним, хімічним виробництвом, а також комплексом галузей з виготовлення широкого асортименту продовольчих та непродовольчих споживчих товарів. Однак після здобуття незалежності в країні розгорнулись процеси деіндустріалізації – через розрив коопераційних зв'язків і скорочення внутрішнього попиту, що призвело до різкого падіння виробництва та занепаду цілих галузей промисловості.

На початку 1990-х років країни колишнього «соціалістичного табору» і тим більше нові європейські держави, що утворилися замість СРСР, знаходилися в співставних стартових умовах промислового розвитку. Однак держави Центрально-Східної Європи (далі – ЦВЕ) почали прискорені реформи за активної підтримки Євросоюзу, що через певний час призвело до якісної трансформації їхніх економік у цілому та промисловості зокрема. Зрештою це спричинило значний розрив між показниками переробної індустрії цих країн та України, зокрема в розрахунку на 1 особу.

Після спаду в 1991-1998 рр., який складав у середньому 8% на рік, у 2000-2007 рр. щорічні темпи приросту промислового виробництва досягли 3-16% (в середньому 9,5% на рік), зокрема за рахунок зовнішнього попиту на металургійну, хімічну, машинобудівну продукцію. Цей сприятливий період лише почасти був використаний для реструктуризації та модернізації промисловості. При цьому відбувалося поживлення кінцевого споживання населення, однак воно значною мірою забезпечувалося за рахунок форсованого зростання імпорту.



Розвиток промисловості за рахунок сировинно-орієнтованої моделі економіки обумовив залежність України від кон'юнктури глобальних ринків, що спричинило жорстку реакцію промислового сектору на фінансову кризу 2008-2009 рр., коли промислове виробництво скоротилося на 25%.

Зростання промислового сектору відновилося в 2010 р. під впливом активізації експорту та внутрішнього попиту. Позитивну динаміку традиційно продемонстрували машинобудування, хімічна та нафтохімічна промисловість і металургія. Однак позитивних структурних змін, які забезпечували б сталість промислового зростання, знову не відбувалосьь.

В подальші роки кризові явища в промисловості загострились, що проявилось у прискореному падінні промислового виробництва, яке тривало чотири роки, починаючи з 2012 р., і в 2017 р. досягло -13%. В 2013-15 рр. ситуація додатково ускладнилась через агресію Росії (зокрема, через втрату сегментів ланцюгів доданої вартості в Донбасі та Криму) та несприятливу експортну кон'юнктуру. Тільки у 2016 р., вперше з 2011 р., відбулось зростання промислового виробництва на 2,8%. Найбільш позитивну динаміку продемонстрували такі сектори, як виробництво гумових і пластмасових виробів, іншої неметалевої мінеральної продукції (+8,5%) та металургія (+6,8%).

У 2019 р. приріст промислового виробництва склав 0,4%, найбільше зростання спостерігалось в випуску хімічної продукції (+18,4%), гумових і пластмасових виробів, іншої неметалевої мінеральної продукції (+8,2%), машинобудуванні (+7,9%).

Крім того, слід зауважити, що на сьогодні реалізуються окремі заходи секторальної підтримки у таких галузях, як суднобудівна, літакобудівна, автомобілебудівна, хімічна тощо. Попри окремі успішні приклади (насамперед, машинобудування для агропромислового комплексу), загалом ці заходи станом на 2017 р. не дозволили забезпечити принципове та стійке зростання виробництва у відповідних галузях. Це викликано наявністю невирішених проблем

горизонтального (узагальнюючого) характеру, що потребують першочергової уваги.

Проблема стрімкої некомпенсованої деіндустріалізації економіки є фундаментальною та такою, що більшою мірою узагальнює всі інші проблеми розвитку промислового комплексу України.

Дефіцит кваліфікованої робочої сили для потреб промисловості

На поточний момент на ринку праці в Україні загострюється ситуація з недостатньою кількістю кваліфікованої робочої сили, так, наприклад, на кінець 2017 р. 23,5% від загальноекономічної кількості заявлених вакансій склав попит роботодавців на кваліфікованих робітників з інструментом. В 2017 р. на 50% збільшився попит роботодавців на технічних службовців та операторів технологічного устаткування та машин.

Погіршення ситуації обумовлено не в останню чергу масовим відтоком кваліфікованої робочої сили за кордон. За даними Eurostat, лише у 2016 р. українцям було видано 589 тис. вперше оформлених дозволів на проживання в країнах ЄС, що на 64% більше, ніж 2014 р. При цьому основною причиною міграції українських громадян до ЄС було саме працевлаштування (75% усіх вперше оформлених дозволів на проживання).

У зв'язку з нестачею кваліфікованих кадрів збільшується ризик втратити можливості для створення на території України нових промислових підприємств та поглиблення інтеграції вітчизняної промисловості до глобальних виробничих мереж.

Критична залежність від експорту сировинних товарів

Сучасна українська промисловість переважно виробляє та експортує сировинні товари та напівфабрикати, втрачаючи можливість створення доданої вартості на їхній основі. У сирому чи первинно обробленому стані, зокрема, експортується приблизно 55% залізорудної продукції, 61% зернових, а в структурі експортованих металургійних товарів 83% складають напівфабрикати. В той же час

внутрішній попит на різноманітну кінцеву продукцію багато в чому задовольняється імпортом.

Починаючи з 2011 р., відбувалося суттєве падіння товарного експорту, насамперед через скорочення поставок промислових товарів. Цей факт ілюструє важливість розвитку промислового виробництва для експортних показників.

При цьому збільшення експорту сировинних товарів є небезпечним, тому що сировинні галузі є значно більш вразливими до коливань світових ринків, ніж галузі, що виробляють продукцію з високою доданою вартістю. Зокрема, за 9 міс. 2017 р. понад 70% поставок до ЄС у вартісному виразі складала аграрно-сировинна та низькотехнологічна продукція: аграрна сировина та продовольство (32,2%), чорні метали (21%), мінеральна сировина (13,4%), деревина (5,5%). Якщо в 2001 р. агропродукція складала 11% загального вітчизняного експорту, то у 2016 р. цей показник становив 42%, в 2017 – 41%.

Превалювання секторів промисловості з низькою доданою вартістю

Україна має висококонцентровану промислову структуру з 4 галузями, на які припадає понад 60% доданої вартості переробної промисловості. Крім того, в останні роки більше ніж чверть доданої вартості (26%) припадає на добувну промисловість.

При цьому 3 найбільші за обсягом галузі (харчова, добувна та металургія) виробляють або напівфабрикати, або готову продукцію з невисокою доданою вартістю. Натомість частка машинобудування в структурі доданої вартості промисловості в останні роки суттєво знизилася (з 16,7% у 2007 р. до 8% у 2016 р.).

Загалом ці тенденції зменшують загальну ефективність вітчизняної промисловості та економіки в цілому, посилюють нестійкість та вразливість промислового сектору до коливань на міжнародних ринках.

Високий рівень імпорту промислових товарів

Певний час тому експорт переробної продукції робив позитивний внесок до національного торговельного балансу (прикладі – 2005, 2011 р.). Однак у 2015 р.

імпорт переробної продукції перевищив її експорт: внутрішнє виробництво не було здатним належною мірою забезпечити внутрішній попит, що сприяло від'ємному зовнішньоторговельному балансу країни загалом. Зокрема імпорт з ЄС представлений переважно високотехнологічною продукцією машинобудування та хімії: так, у 2017 р. механічні та електричні машини склали 21,8%, мінеральні палива – 15%, засоби наземного транспорту – 10,8%, фармацевтична продукція – 6,2%, пластмаси – 6%. При цьому з 2010 по 2016 р. частка внутрішньо вироблених непродовольчих споживчих товарів значно зменшилась, з 50% до 35,6%. Це свідчить про те, що Україна стає все більш імпортозалежною.

#### Значна географічна концентрація промислового експорту

Географічна концентрація експорту промислових товарів є наслідком коопераційних зав'язків, що розбудовано ще за часів СРСР та за роки незалежності України тільки зростала. Зокрема, 6 торговельних партнерів не цей час забезпечують понад 50% промислового експорту. Це обумовлює залежність вітчизняної економіки від коливань попиту на ринках країн-партнерів, їх імпоротної політики, а також міжурядових політичних відносин.

Вразливості української економіки за умови високої географічної концентрації експорту продемонстрували наслідки агресії РФ. Експорт товарів до Росії протягом 2004-2013 років у номінальному вираженні зріс на 160%, зростаючи швидше, ніж загальний експорт України, насамперед за рахунок продукції переробної галузі, та мав критичне значення з точки зору відношення до загального обсягу виробництва. Так, наприклад, експорт продукції машинобудування до РФ в 2013 року дорівнював 52% від загального випуску продукції цієї галузю; для коксу та продуктів нафтопереробки даний показник складав 86%, для сектору оброблення деревини та виготовлення виробів з деревини та паперу – 54%, для сектору іншої неметалевої мінеральної продукції – 51%. Таким чином, експорт багатьох галузей української промисловості мав критичну залежність від ринку РФ. Тому саме згорання торговельних зв'язків із Росією, починаючи з 2014 р., призвело

до суттєвого падіння показників експорту України. Відповідні втрати донині не скомпенсовано вітчизняною промисловістю.

#### Значна регіональна концентрація промисловості

На 5 регіонів (Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Харківська обл., м. Київ) припадає понад 50% валової доданої вартості переробної промисловості. У цей же час, сукупна валова додана вартість переробної промисловості таких 5 регіонів, як Закарпатська, Тернопільська, Луганська, Херсонська та Чернівецька області, не перевищує 5,5%.

Аналогічні тенденції спостерігаються при аналізі відносного показника з урахуванням кількості населення. Так, у 2015 р. валова додана вартість переробної промисловості у розрахунку на 1000 осіб в Дніпропетровській обл. (11,56 млн грн./тис. осіб) більше ніж у 10 разів перевищувала аналогічний показник Чернівецької обл. (1,14 млн грн./тис. осіб). Це знаходить певне відображення і в показнику наявного доходу населення у розрахунку на особу (зокрема, в 2015 р.: м. Київ – 75,8 тис. грн., Дніпропетровська обл. – 38,4 тис. грн., Херсонська обл. – 27,1 тис. грн., Чернівецька обл. – 23,1 тис. грн., тощо).

#### Низька ресурсоефективність промисловості та високий рівень забруднення

Ресурсоефективність – це основний чинник, що призводить до сталого розвитку країни та конкурентоспроможної промисловості, зокрема за рахунок зниження вартості виробничих факторів та виробничих витрат, мінімізації впливу на зовнішнє середовище. Ресурсоефективність є однією з семи провідних ініціатив ЄС та визнається ООН як один з вирішальних аспектів для інклюзивного та сталого промислового сектору. Термін «ресурси» в даному розділі вживається щодо всіх природних та матеріальних ресурсів, які використовуються в виробничих процесах: це як відновлювані, так і невідновлювані первинні ресурси, енергоресурси, вода, ґрунт тощо.

Промисловість України – це основний споживач сировини, енергії та води. Зокрема, безпосереднє споживання енергії промисловістю перевищує 30% від

загальноєкономічного показника та більше половини з цього обсягу споживання забезпечується металургійною галуззю.

В той же час Україна є найменш енергоефективною порівняно з країнами-сусідами Центральної та Східної Європи, при цьому тенденція до покращення відсутня. Серед іншого, за цим показником Україна у 2 рази поступається Болгарії, в 3 рази – Румунії, в 7 разів – Німеччині.

Використання сировини також тісно пов'язане з використанням енергії в економіці, оскільки, по-перше, процеси видобування та переробки сировини є вкрай енергомісткими, і, таким чином, енергоефективність має прямий вплив на матеріалоефективність. По-друге, наявний зворотній зв'язок: зростання матеріалоефективності призводить до зменшення обсягів енергії, що використовується в виробництві.

Фокусування на нових підходах до подолання моделей лінійного виробництва та споживання, розвиток циркулярної економіки, що ґрунтується на заощадженні ресурсів, перетворенні відходів у ресурси в кінцевому підсумку дає промисловості змогу знижувати собівартість, створювати робочі місця, зменшувати обсяг відходів та підвищувати таким чином конкурентоздатність на світових і внутрішніх ринках.

Крім того, промисловість утворює понад 90% відходів у країні. Серед найбільших забруднювачів – гірнична індустрія, металургія та хімія, що продукують значну кількість різноманітних відходів. Значна частина цих відходів може бути перероблена в корисну продукцію, але на цей час такого не відбувається.

### **3.2. Пропозиції щодо вирішення проблем промисловості на державному рівні**

Аналіз цілей національного розвитку та очікуваного вкладу промислової політики в їхнє досягнення, а також пошук шляхів щодо вирішення ключових

проблем розвитку промисловості дозволив виокремити наступні завдання, які можна визначити як міжгалузеві пріоритети промислової політики країни у середньостроковій перспективі:

1. Модернізація та зростання промислового виробництва.
2. Регіональний розвиток промисловості.
3. Підвищення ресурсоефективності промисловості.

Стратегічне завдання 1. Модернізація та зростання промислового виробництва.

Застарілість основних фондів і технологій, низький рівень фінансування та інвестицій, складність та проблемність бізнесового та конкурентного середовища визначають недостатній рівень розвитку промисловості та її недостатню ефективність для економіки в цілому.

При цьому також фіксується нездатність або відсутність мотивації виробників до якісного оновлення, що є причиною домінування в структурі виробництва товарів з невисокою доданою вартістю.

Завдання модернізації та зростання промислового виробництва розглядається у декількох аспектах.

*1.1. Розвиток існуючих та формування нових видів діяльності з вищою доданою вартістю.*

Превалювання низькотехнологічного виробництва (тільки 11% від загального обсягу промислової продукції відноситься до середньо- та високотехнологічної) зумовлює вразливість промислового сектору до коливань на міжнародних ринках, а також його недостатню конкурентоспроможність на національному ринку.

Розвиток напряму високотехнологічної продукції є важливим для якісного розвитку всієї промисловості, позаяк робить її більш сталою та конкурентоздатною. Тому необхідним є підтримувати існуюче виробництво такої продукції та створювати нові напрями її випуску. Це сприятиме структурній трансформації промисловості, а саме – перерозподілу її структури на користь частки

високотехнологічних секторів, що виробляють продукцію з підвищеною доданою вартістю.

При цьому важливим напрямком роботи є цифровізація промисловості (в контексті відповідного процесу в економіці та суспільстві загалом), тобто активне впровадження передових інформаційних технологій задля підвищення ефективності та конкурентоздатності промисловості.

### *1.2. Зростання продуктивності та обсягів промислового виробництва.*

Кількісне зростання промисловості надає ресурси для її сталого розвитку. Робить головний акцент на якісному зростанні промислового виробництва, однак є важливим і загальне збільшення виробничих показників, яке покращує стан сектору і забезпечує підґрунтя для подальшого розвитку та активізує ефект масштабу, що позитивно впливає на собівартість, та як наслідок – конкурентоспроможність продукції.

Також зберігається проблема продуктивності виробництва, яка в Україні загалом є нижчою, ніж в інших країнах Центрально-Східної Європи. Це послаблює ефективність вітчизняної промисловості та економіки загалом, відтак навіть часткове вирішення даної проблеми матиме позитивний вплив на вказані сфери господарювання.

### *1.3. Вдосконалення методів господарювання.*

Однією з принципових проблем української промисловості є недостатня управлінська ефективність, зокрема застарілі підходи до організації виробничої, комерційної діяльності, управління персоналом, ресурсами тощо. Вдосконалення таких процесів є важливою запорукою розвитку промисловості, оскільки зробить її більш ефективною та конкурентоздатною.

### *1.4. Інтеграція до світових ланцюгів доданої вартості.*

В сучасному світі побудова міжнародних виробничих ланцюжків є важливою умовою бізнес-ефективності, оскільки дозволяє синергетично поєднувати можливості виробників різного рівня з дуже різних регіонів. Самим виробникам це



надає ресурси для стрімкого розвитку – інвестиції, обігові кошти, трансфер сучасних технологій, обмін досвідом, нові експортні та національні збутові канали.

При цьому йдеться про сукупність взаємопов'язаних дій, необхідних для проведення продукту від заснування, через різні етапи виробництва, до постачання кінцевим споживачам, післяпродажного обслуговування та переробки чи утилізації. Інтеграція до глобальних ланцюгів доданої вартості здатна підвищити конкурентоспроможність вітчизняної промисловості та її продукції на зовнішньому та внутрішньому ринку, а отже – ефективність та сталість економіки в цілому.

При цьому можливе створення міжнародних ланцюгів доданої вартості на основі українських виробничих компаній у тих сферах, де їхні технології та продукція є або можуть бути конкурентоздатними на світових ринках.

Отже, за рахунок модернізації, зростання продуктивності та обсягів виробництва, вдосконалення методів господарювання, інтеграції до світових виробничих ланцюгів промисловість України стане більш конкурентоспроможною, що збільшить внутрішні та зовнішні товарні продажі та, в кінцевому рахунку, посилюватиме економічну сталість держави, зменшуватиме її вразливість.

Диверсифікація та розвиток виробництва також забезпечать пряму й непрямую зайнятість, що сприятиме підвищенню рівня життя. Крім того, реалізація стратегічного завдання 1 суттєво знизить ресурсну залежність, що є вкрай важливим для національної безпеки в широкому розумінні.

Стратегічне завдання 2. Регіональний розвиток промисловості.

Історична сконцентрованість вітчизняної промисловості в окремих регіонах в умовах недостатньої розвиненості економіки зумовлює значну різницю в рівні розвитку регіонів у масштабах країни. Це, в свою чергу, підсилює несприятливі соціальні явища, в цілому послаблює економічну стійкість країни.

Завдання регіонального розвитку промисловості розглядається у декількох аспектах.

*2.1. Збільшення промислового виробництва та обсягу переробки, зокрема в слаборозвинених регіонах, що дозволить підвищити загальний обсяг виробництва в країні, оздоровити соціальну ситуацію, послабити відтік кадрів. На сьогодні в багатьох регіонах існують частково або повністю зупинені підприємства, робота яких може бути поновлена з меншими початковими витратами (через наявність будівель, інфраструктури, підготовлених місцевих кадрів тощо).*

Разом із тим, існують умови для появи нових виробництв різного напрямку, які можуть бути орієнтовані як на внутрішній, так і на зовнішній ринок.

*2.2. Посилення регіональних ланцюгів доданої вартості.*

Участь підприємств у регіональній та міжрегіональній виробничій кооперації матиме синергетичний ефект для учасників таких ланцюжків завдяки посиленню чи формуванню інтегрованих бізнесів, спрямованих на отримання продуктів глибшої переробки, спільному використанню інфраструктурних об'єктів тощо. Такий процес потребуватиме більше робочої сили і тим самим теж позитивно впливатиме на соціальну ситуацію, як в окремих регіонах, так і в державі загалом.

Відтак регіональний розвиток промисловості спричинить збільшення промислового виробництва та попиту по всій країні, а отже сприятиме сталому економічному зростанню, що стимулюватиме створення робочих місць, зростання доходів та скорочення зовнішньої міграції робочої сили.

Стратегічне завдання 3. Підвищення ресурсоефективності промисловості.

Реалізація цього завдання матиме помітний вплив на ефективність і конкурентоздатність промисловості, оскільки частка сировинних та енергетичних ресурсів у собівартості української промислової продукції залишається надто високою і в деяких галузях сягає 80%.

Завдання зменшення ресурсоспоживання в промисловості розглядається у декількох аспектах.

*3.1. Підвищення ресурсоефективності може бути досягнене за допомогою технологій, спрямованих на оптимізацію використання сировини та енергоносіїв.*

Хоча частина підприємств вже багато років вживає заходів для впровадження таких технологій, в цілому українська промисловість залишається ресурсовитратною через застарілу техніко-технологічну базу та нестачу можливостей для її оновлення. Поступове вирішення цієї проблеми вможливить зниження собівартості різних видів промислової продукції і, таким чином, підсилить їхню конкурентоспроможність та ефективність виробничих ланцюжків.

*3.2. Впровадження ефективних практик управління відходами* передбачає розвиток їхньої переробки, а також зменшення промислових викидів та, таким чином, менше навантаження на навколишнє середовище.

Належне управління відходами має принципове значення для подальшого розвитку національної промисловості, оскільки є джерелом цінних вторинних ресурсів і спрямоване на оздоровлення екологічної ситуації. З різних типів відходів може бути отримана різноманітна сировина, електрична та теплова енергія, корми для худоби та ін.

В кінцевому підсумку підвищення ефективності використання ресурсів призведе до скорочення їхнього споживання, що зробить промисловість більш конкурентоздатною і відтак стимулюватиме розвиток економіки та покращить екологічну стійкість країни.

Крім того, менше ресурсоспоживання промисловості знизить імпортозалежність України, що підсилить рівень національної безпеки. Особливе значення це має в випадку природних вуглеводнів (газ, нафта): залежність від їхнього імпорту з РФ обмежує політичну незалежність України як такої.

Організаційне забезпечення та механізм реалізації державних програм розвитку промисловості.

Ще одним важливим напрямком організаційного забезпечення та масштабування пріоритетів державної промислової політики на рівень регіонів, з урахуванням процесу децентралізації в Україні та значної ролі органів місцевого самоврядування у вирішенні питань регіонального значення, пов'язаних з

реалізацією державних програм, є посилення діалогу між центральними та місцевими органами виконавчої влади із залученням регіональних інституцій.

Додатковим елементом реалізації державних програм буде робота в рамках діючого інструменту співпраці з ЄС – Діалогу високого рівня «Україна-ЄС» щодо горизонтальних питань та окремих секторів промисловості, що сприятиме залученню промисловості до європейських та регіональних ланцюгів створення доданої вартості, розвитку кооперації з виробничим комплексом держав-членів Євросоюзу.

## ВИСНОВКИ

В цій кваліфікаційній роботі була зроблена спроба дослідження діагностики ефективності та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні. В ході вивчення вказаної проблематики автор дійшов таких висновків. По-перше, у процесі аналізу сучасного стану дослідження реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні особливе значення надається питанням ефективному перерозподілу фінансових ресурсів. На особливу увагу заслуговує реалізація державних цільових програм, що є основним інструментом реалізації пріоритетних напрямків соціально-економічного, економічного, екологічного, науково-технічного, соціально-культурного розвитку країни, концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого і науково-технічного потенціалу регіону, а також координації діяльності державних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій з метою розв'язання конкретних завдань. Основними поняттями теми кваліфікаційної роботи є ефективність, що розглядається як співвідношення між внеском (вхідними ресурсами) та результатом, зусиллями й результатом, витратами і доходами, витратами та задоволенням; поняття цільова програма – 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 бюджету та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням. Соціально-економічний розвиток – це багатомірний процес, який має розглядатися з урахуванням такої сукупності соціальних та економічних цілей, як зростання виробництва та доходів населення; збільшення добробуту, поліпшення стану здоров'я, якості освіти; формування умов, які сприяють зростанню гідності громадян; змін в інституціональній, соціальній та адміністративній структурі суспільства; змін у свідомості громадян; змін у традиціях та звичках.

У кваліфікаційній роботі було проведено дослідження соціально-економічного розвитку України як результату публічно-управлінської діяльності. У результаті дослідження зазначається те, що головним інструментом реалізації цільових програм є застосування програмно-цільового методу. Більшість країн цей метод визначила як найпрогресивніший у бюджетному плануванні. Його особливістю є високий рівень результативності. Цей метод у бюджетному процесі передбачає управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу. Нормативно-правова основа формування та реалізації цільових програм в Україні на сьогодні регулюється такими законодавчими документами: Закон України «Про державні цільові програми», Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», Наказ Міністерства економіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм» за № 742 від 24.06.2010, Бюджетний кодекс України.

Вважаємо, що у запровадження цільових програм дозволяє визначити для України такі напрямки вирішення проблем у процесі реалізації цільових програм, а саме: конкретизувати та чітко формувати основні цілі та завдання програми; в задачах програм передбачати результати; розробляти додаткові варіанти реалізації програми при зниженні її фінансування; необхідно аналізувати, прораховувати зовнішні та внутрішні фактори ризику, які впливають на ефективність реалізації програм; вирішувати питання дублювання державних цільових програм, що не гарантує їх якісного виконання. По-третє, у результаті проведення аналізу цільових програм соціально-економічного розвитку була досліджена ефективність результатів реалізації цільовими програм за певними соціально-економічними галузями розвитку міста.

Наприкінці кваліфікаційній роботі автором були запропоновані детермінанти оптимізації формування та реалізації цільових програм, які дають можливість у майбутньому правильно розробляти й успішно реалізовувати програми соціально-економічного розвитку держави, підвищувати рівень розвитку економіки і на цій основі забезпечити зростання рівня та поліпшення якості життя населення. У кваліфікаційній роботі реалізована основна мета дослідження, розв'язані усі досліджувані завдання. Гіпотеза роботи про те, що формування та реалізація цільових програм соціально-економічного розвитку суттєво вплине на соціально-економічний розвиток країни взагалі та регіонів зокрема підтверджена.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Абрамов Л.К. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації : навч. посіб. Кіровоград : ІСКМ, 2010. 100 с.
2. Авер'янов В.Б. Державне управління: теорія і практика : навч. посіб. Київ, 1998. 432 с.
3. Агеев Д. О. Особливості державних цільових програм як інструменту розвитку економіки та їх класифікація. Вісник Запорізького національного університету. Запоріжжя. 2010. № 3 (7). С. 155–161.
4. Акуменко В.Д., Сурмін Ю.П., Краснейчук А.О. Методологія державного управління як галузі науки : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2010. 32 с.
5. Афанас'єв М.П. Програмний бюджет: краща практика. Фінансовий журнал. 2011. №1. С. 5-22.
6. Балусєва О. Програми соціально-економічного та культурного розвитку. Бюджетна бухгалтерія. Київ. 2017. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/bb/2017/february/issue-5/article-24981.html>. (дата звернення: 10.11.2020).
7. Бернацький П. Й., Губарева І. О., Кизим М. О., Забезпечення економічної безпеки України шляхом зниження рівня корупції : монографія. Харьков : ІНЖЕК, 2014. 184 с.
8. Бєсєдіна В. Ф., Богдан І. В., Варениченко Л. Л. Прогнозування і розробка програм : навч. посіб. Київ : Науковий світ, 2000. 468 с.
9. Бєсєдін В. Ф. Прогнозування і розробка програм : навч. посіб. Київ : Науковий світ, 2000. 468 с.
10. Білопольська В.М., Чурикова К.О. Програмно-цільовий метод: наукове обґрунтування необхідності його використання в управлінні бюджетними ресурсами великого промислового регіону. Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. 2011. № 12. С. 55-63.



11. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. (дата звернення: 21.10.2020).
12. Вавіліна Н.І., Куранда Т.К. Цільові програми в системі державного управління науково-технологічним розвитком. НТІ. 2011. № 2. Київ, 2011. С.17.
13. Васильев С.В, Штрейс Д.С. Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ (на основе Канадского опыта) : учебн. пособ. Москва, 2006. 175 с.
14. Галайко Н.В. Науково-теоретичні аспекти сутності поняття «державна цільова програма». Науковий вісник. Київ. 2014. 14 січня (№1). 157 с.
15. Генералов В.В. Анализ программ государственной поддержки предпринимательства. Новосибирск : ИСОПП СО РАН, 2004. 48 с.
16. Горбатова Є. Ф., Хаустова В. Є. Оцінка якості цільових програм розвитку туристичної галузі в регіонах України. Науковий електронний журнал. Харків, 2014 № 4. С. 184-185. URL: [http://www.problecon.com/export\\_pdf/problems-of-economy-2014-4\\_0-pages183\\_196.pdf](http://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2014-4_0-pages183_196.pdf). (дата звернення: 21.10.2020).
17. Гриньова В.М., Новікова М.М. Державне регулювання економіки : підручник. URL: [https://pidruchniki.com/1226042538391/ekonomika/derzhavne\\_regulyuvannya\\_ekonomiki](https://pidruchniki.com/1226042538391/ekonomika/derzhavne_regulyuvannya_ekonomiki). (дата звернення: 12.11.2020).
18. Димченко В. В., Димченко О. В. Роль програмно-цільових механізмів удосконалення бюджетного процесу в реформуванні житлово-комунального господарства. Економіка та держава. Харків. 2010. № 6. URL: [http://www.economy.in.ua/pdf/6\\_2010/14.pdf](http://www.economy.in.ua/pdf/6_2010/14.pdf). (дата звернення: 10.10.2020).
19. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. Київ : Знання-Прес, 2002. 326 с.
20. Спіфанов А.О. Управління регіоном : навчальний посібник. Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2008. 361 с.

21. Журавка Ф.О., Овчарова Н.В. Оцінка ефективності реалізації державних цільових програм у соціальній сфері. БІЗНЕСІНФОРМ. Харків. 2014. № 6. С. 202-206.
22. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права : підр. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
23. Запатріна І.В., Чугунов І.Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету. Фінанси України. Київ. 2008. № 5. С. 3-14.
24. Квак М.В. Державні цільові програми – основа реалізації політики сталого розвитку в Україні : зб. наук. праць. Тернопіль: Видавничополіграфічний центр «Економічна думка», 2017. № 1. С. 43–48. 25. Клець Л.Є. Бюджетний менеджмент : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2007. 640 с.
26. Ковбасюк Ю.В. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ, 2010. 820 с.
27. Комаров Н. Федеральные целевые программы: опыт разработки и реализации. Економист. 2008. № 3. С. 42-50.
28. Константинов О.О. Основні підходи до реалізації сучасних механізмів державного управління соціально-економічним розвитком регіону в Україні. Державне управління, удосконалення та розвиток. Дніпро : ТОВ ДКС-центр, 2014. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1011>. (дата звернення 10.10.2020).
29. Кочергін А. Н. Научное познание: формы, методы, подходы : Спецкурс. МГУ им. М. В. Ломоносова, Ин-т повышения квалификации преподавателей обществ. наук. Москва : Изд-во МГУ, 1991. 79 с.
30. Кравченко О. М. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм державного управління». Державне управління, удосконалення та розвиток. Дніпро : ТОВ ДКС-центр, 2009. № 3 URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=56h>. (дата звернення 10.10.2020).
31. Кустовська О.В. Методологія системного підходу та наукових досліджень : курс лекцій. Київ : ВДНУ, 2015. URL: <https://uchebnikonline.net/book/602->

metodologiya-sistemnogo-pidxodu-ta-naukovix-doslidzhen-kurslekcij-kustovska-o-v/5-11-sistemnij-pidxid-jogo-misce-ta-rol-u-naukovomupiznanni.html. (дата звернення: 09.07.2020).

32. Кушнір М.О. Правові засади забезпечення функціонування державних цільових програм. Стратегічні пріоритети. 2010. № 1. С. 11–15.

33. Леонтьев В. Державне регулювання економіки : навч. посіб. Київ : Знання, 2006. URL: <https://library.if.ua/book/72/5289.html>. (дата звернення: 22.10.2020).

34. Лібанова Е.М. Соціальні результати державних програм: теоретико-методологічні та прикладні аспекти оцінювання : монографія. Умань : Видавець «Сочінський», 2012. 312 с.

35. Лобко А.Г., Райзберг Б. А. Программно-целевое планирование и управление : учебник. Москва : ИНФРА-М, 2002. 428 с.

36. Мацедонська Н.В. Світовий досвід бюджетного планування. Глобальні та національні проблеми економіки. 2017. № 1(19). С.406-409. URL: <http://globalnational.in.ua/archive/19-2017/80.pdf>. (дата звернення: 13.11.2020).

37. Мацедонська Н.В. Шляхи оздоровлення фінансової системи України. Регіональна бізнес-економіка та управління. 2015. № 1 (45). С. 16–23.

38. Мінченко М.В., Чижов Л.П. Планування та прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів : підручник. Суми : ВТД «Університетська книга», 2004. 442 с.

39. Мочерний С.В., Устенко О.А. Економічна теорія : навч. посіб. Київ : Академія, 2005. 504 с. URL: [http://www.ebk.net.ua/Book/economics/mochernyj\\_et/index.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/economics/mochernyj_et/index.htm). (дата звернення: 02.08.2020).

40. Моцицька Т.О. Державні цільові програми як дієвий інструмент стимулювання розвитку економіки. Проблеми економіки. Харків. 2010. № 3. С. 28–33.

41. Мусаєва І. Запровадження програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів в Україні. Науковий вісник. Київ. 2016. №16/17. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnyk16/fail/Musajeva.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk16/fail/Musajeva.pdf). (дата звернення: 05.08.2020).

42. Ортин Г.В. Публічне управління в системі координат: демократія, децентралізація, місцеве самоврядування : тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (18 жовтня 2019 року). Мелітополь : ФОП Однорог Т.В., 2019. 373 с.

43. Павлюк Т.І. Тенденції соціально-економічного розвитку мікро- та макроекономічний аспект. Економічні науки . КНТЕУ, 2012. № 3. С. 162-169.

44. Паспорти бюджетних програм за 2019р. URL: <https://zp.gov.ua/uk/page/pasporti-byudzhethnih-program-2019>. (дата звернення: 10.11.2020).

45. Паутова Т. О., Неділько А. І. Сутність публічного управління на місцевому рівні в Україні. Розвиток системи державного управління в Україні. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-4/doc/1/09.pdf>. (дата звернення: 02.06.2020).

46. Петренко І.В. Сутність державної політики та державних цілових програм. Віче. 2011. URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/viche\\_2011\\_10\\_10.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/viche_2011_10_10.pdf). (дата звернення 10.09.2020).

47. Письменний І.В. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2015. 59 с.

48. Плєскач В.Л. Сучасні підходи щодо фінансового регулювання механізму реалізації регіональних цілових програм. Фінанси України. 2009. № 1. С. 58-72.

49. Про державні цілові програми : Закон України від 18.03.2004 р. № 1621- IV. Відомості Верховної Ради України. 2004, № 25. Ст. 352.

50. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цілових програм :

Наказ Міністерства економіки України від 24.06.2010 р. № 742. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>. (дата звернення: 01.10.2020).

51. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 № 1602-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>. (дата звернення: 10.09.2020).

52. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 № 1621-15. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>. (дата звернення 15.09.2020).

53. Про затвердження Міської цільової програми організації та відзначення в м. Запоріжжі загальнодержавних, міських та районних свят, державних пам'ятних дат та історичних подій на 2018 рік : Рішення виконавчого комітету Запорізької міської ради від 20.12.2017 р. URL: [https://zp.gov.ua/upload/content/o\\_1c30i37m373fmqse7mvo04a68v.pdf](https://zp.gov.ua/upload/content/o_1c30i37m373fmqse7mvo04a68v.pdf). (дата звернення: 04.11.2020).

54. Про затвердження Положення про відділ бухгалтерського обліку та звітності виконавчого комітету Запорізької міської ради : Рішення виконавчого комітету Запорізької міської ради від 27.07.2011 № 339 URL: <http://www.meria.zp.ua/test/index.php?id=44&pid=5885>. (дата звернення: 01.11.2020).

55. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 21.10.2020).

56. Про Програму економічного і соціального розвитку міста Запоріжжя на 2019 рік : Рішення виконавчого комітету Запорізької міської ради від 19.12.2018 № 55. URL: <https://zp.gov.ua/uk/sessions/15/resolution/34110>. (дата звернення: 10.11.2020).

57. Про Програму економічного і соціального розвитку міста Запоріжжя на 2018 рік : Рішення виконавчого комітету Запорізької міської ради від 20.12.2017 № 54. URL: <https://zp.gov.ua/uk/sessions/104/resolution/26219>. (дата звернення: 10.11.2020).

58. Про Програму економічного і соціального розвитку міста Запоріжжя на 2017 рік : Рішення Запорізької міської ради від 21.12.2016 № 47. URL: <https://zp.gov.ua/uk/sessions/28/resolution/5026>. (дата звернення: 10.11.2020).

59. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 538-р від 14.09.2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>. (дата звернення: 06.07.2020).

60. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів від 14.09.2002№ 538-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>. (дата звернення: 19.10.2020).

61. Прокопенко М.В. Державне регулювання економіки : конспект лекцій. Харків : ХНАМГ, 2015. 120 с.

62. Руднева Е. В. Целевые комплексные программы: организационноэкономический механизм : уч. пособие. Москва : Наука, 1989. 214 с.

63. Стан виконання державний цілових програм у 2019 р. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=DerzhavniTsiloviProgrami>. (дата звернення: 19.10.2020).

64. Стельмащук А.М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. Тернопіль : ТАНГ, 2000. URL: [http://eprints.library.odeku.edu.ua/5345/1/StelmachykOM\\_DRE\\_navch\\_pos\\_2000.pdf](http://eprints.library.odeku.edu.ua/5345/1/StelmachykOM_DRE_navch_pos_2000.pdf). (дата звернення: 05.11.2020).

65. Стратегія розвитку м. Запоріжжя до 2028 року : Рішення Запорізької міської ради від 20.12.2017. № 57. С. 85. URL: [https://zp.gov.ua/upload/content/o\\_1bvi15shg1mh9je61iooc13u7ae4.pdf](https://zp.gov.ua/upload/content/o_1bvi15shg1mh9je61iooc13u7ae4.pdf). (дата звернення: 05.11.2020).

66. Суханова А. В. Застосування програмно-цільового підходу в регіональній економічній політиці. Економічний аналіз. Тернопіль : ВПЦ Економічна думка, 2015. № 3. С. 86-92.

67. Управління міським бюджетом за програмно – цільовим методом: посібник для органів місцевого самоврядування : Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні». Київ : RTI International, 2005. 56 с.

68. Філософські методи. Електронна бібліотека Князева. URL: <http://www.ebk.net.ua/Book/synopsis/filosofiya/part3/015.htm>. (дата звернення: 11.08.2020).

69. Червякова О. Напрями та тенденції розвитку програмно-цільових механізмів трансформації державного управління в умовах суспільних змін. Науковий вісник. 2014. № 13. URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/DeVr\\_2014\\_13\\_12.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/DeVr_2014_13_12.pdf). (дата звернення: 01.07.2020).

70. Чугунов І.Я. Фінансова система України в умовах економічних перетворень : тези доповідей. Київ. 2018. 173 с.

71. Шапошников К.С. Вплив цільових програм на розвиток регіону. Причорноморські економічні студії. Одеса. 2018. № 28. 223 с.

72. Юрійчук С. М. Програмно-цільовий метод у системі виконання місцевих бюджетів України. Економіка та держава. 2010. № 9. С. 72-73.

73. Ярошенко О. В. Програмно-цільовий метод управління на регіональному рівні: зарубіжний досвід і Україна. Економіка та держава. Київ. 2008. № 3. 75 с