

**Марія Віталіївна КВАК**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри економіки України,  
Львівський національний університет імені Івана Франка  
E-mail: kvak-mariya@ukr.net

**ДЕРЖАВНІ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ – ОСНОВА РЕАЛІЗАЦІЇ  
ПОЛІТИКИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

Квак, М. В. Державні цільові програми – основа реалізації політики сталого розвитку в Україні [Текст] / Марія Віталіївна Квак // Економічний аналіз: зб. наук. праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол.: О. В. Ярошук (голов. ред.) та ін. – Тернопіль: Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету «Економічна думка», 2017. – Том 27. – № 1. – С. 43-48. – ISSN 1993-0259.

**Анотація**

*Обґрунтовано роль державних цільових програм у формуванні можливостей залучення додаткових джерел фінансування управлінського процесу. Наголошено, що велика кількість таких документів зараз характеризується відсутністю дієвої системи моніторингу та оцінки ефективності їх реалізації, що суперечить принципам та практичному втіленню Концепції сталого розвитку на національному рівні. Акцентовано увагу на необхідності виокремлення та врахування при розробці та реалізації державних цільових програм пріоритетного значення людської та природної складових національного багатства в контексті побудови біоінформаційного суспільства та виходу національної економіки на вектор сталого (збалансованого) розвитку, дотримання національних інтересів в умовах поглиблення світових глобалізаційних та інтеграційних процесів. Виокремлено системні деструктивні чинники, які стоять на заваді ефективній реалізації державних цільових програм. Проаналізовано динаміку кількості затверджених державних цільових програм, планові та фактичні дані їх виконання за видами, структуру залучених коштів на їх реалізацію за джерелами фінансування в Україні у 2015 році. На основі адаптації зарубіжного досвіду до національних умов визначено концептуальні засади удосконалення застосування державних цільових програм у контексті досягнення стратегічних пріоритетів сталого розвитку країни.*

**Ключові слова:** бюджетне планування; державні цільові програми; оцінка релевантності; ефективність програм; аудит ефективності; державна політика; сталий розвиток.

**Mariya Vitaliyivna KVAK**

PhD in Economics,  
Associate Professor,  
Department of Economics of Ukraine,  
Ivan Franko National University of Lviv  
E-mail: kvak-mariya@ukr.net

**STATE TARGETED PROGRAMS AS THE BASIS FOR  
SUSTAINABLE DEVELOPMENT POLICY IMPLEMENTATION IN UKRAINE**

**Abstract**

*The role of the state targeted programs in forming the possibilities of bringing in additional sourcing of administrative process has been justified. It has been emphasized that plenty of such documents lack the effective system of monitoring and estimation of their implementation efficiency that is inconsistent with the principles and practical embodiment of Sustainable Development Conception at the national level. Attention has been drawn to the necessity of selection and taking into account in the process of development and implementation of state targeted programs the priority value of human and natural constituents of national wealth in the context of construction of the bioinformative society and entrance of the national economy on the vector of steady development, following the national interests under the conditions of world globalization and integration processes. System destructive factors that prevent effective implementation of the state targeted programs have been distinguished. The dynamics of the number of the approved state targeted programs, target and factual data of the programs fulfilment according to*

---

*their types, the structure of borrowings for their implementation according to sourcing in 2015 in Ukraine have been analysed. The conceptual principles of the improvement of state targeted programs implementation in the context of strategic priorities of sustainable development in the state have been defined on the basis of foreign experience adaptation.*

**Keywords:** *budgeting; state targeted programs; evaluation of the relevance; program efficiency; efficiency audit; public policy; sustainable development.*

**JEL classification:** *O20, O21, O22, Q01*

---

### **Вступ**

В умовах обмеженості усіх видів ресурсів та необхідності забезпечення збалансованого економічного, екологічного, соціального розвитку держави на передній план управлінського процесу виходить здійснення раціонального бюджетного планування, яке сприятиме науково обґрунтованому проведенню ефективної державної політики узгодження поставлених цілей із засобами їх досягнення. На цьому етапі необхідності вдосконалення бюджетної політики України найдоцільніше використовувати програмно-цільовий метод планування. Найбільш відпрацьованим засобом реалізації державної політики, спрямованої на досягнення і підтримання сталого розвитку країни на довгострокову перспективу, що втілюється в життя шляхом використання програмно-цільового методу, є державні цільові програми. Зазначені обставини зумовлюють особливу актуальність дослідження державних цільових програм з метою оцінки їх впливу на ефективність державного регулювання, спрямованого на розв'язання найважливіших проблем сталого (збалансованого) розвитку країни.

Різні аспекти застосування державних цільових програм висвітлено в працях науковців: О. І. Амоші, С. А. Буковинського, В. В. Войцехівської, А. С. Гальчинського, В. М. Геєця, Н. І. Дорош, А. А. Максюті, К. В. Павлюка, Н. І. Рубан, О. А. Самошкіна, І. Б. Стефанюк, В. Ю. Трайтлі, І. Я. Чугунова, О. В. Шевчука та інших. У їхніх роботах висвітлено недосконалість нормативно-правової бази в контексті затвердження та реалізації цільових програм, обґрунтовано потребу застосування їх аудиту ефективності, а також недоліки функціонування механізму державних цільових програм. Проте детальнішого дослідження потребує невирішена частина загальної проблеми, котрій присвячується стаття: ефективне використання механізму державних цільових програм з метою реалізації раціональної політики сталого розвитку в Україні, що відповідає вимогам національної безпеки.

### **Мета і завдання статті**

Метою статті є дослідження державних цільових програм як бази реалізації політики сталого розвитку в Україні. У контексті досягнення цієї мети визначено наступні завдання: виокремити системні деструктивні чинники, які стоять на заваді ефективній реалізації державних цільових програм; проаналізувати динаміку кількості затверджених державних цільових програм в Україні, планові та фактичні дані виконання програм за видами, структуру залучених коштів на їх реалізацію за джерелами фінансування; визначити концептуальні засади удосконалення застосування державних цільових програм у контексті досягнення стратегічних пріоритетів сталого розвитку країни.

### **Виклад основного матеріалу дослідження**

У законі України «Про державні цільові програми» зазначено, що метою їх розроблення 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, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем [1].

На цьому етапі розвитку господарської системи України вже сформовано «керовану державою економіку з економічно-політичними планами та програмами» [2, с. 43-44; 3, с. 9]. Як видно з табл. 1, кількість затверджених державних цільових програм у 2015 р. у зіставленні з 2007 р. зростає в 5,5 разів. Отже, в Україні широко застосовується програмно-цільовий метод бюджетного планування.

Це також підтверджено даними Кабінету Міністрів України, за якими вже у 2016 р. діяло більше 50 державних програм, 40 стратегій, 60 концепцій [5]. Однак, враховуючи бюджетний процес України, а також той факт, що раціональне використання державних цільових програм можливе тільки на основі належного екологічного, соціального та господарського правового регулювання, пріоритетна частина таких документів характеризується відсутністю дієвої системи моніторингу та оцінки ефективності їх реалізації, що суперечить принципам та практичному втіленню Концепції сталого розвитку на національному рівні.

**Таблиця 1. Динаміка кількості затверджених державних цільових програм, 2007-2015 рр. \***

Показник	Роки								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Кількість затверджених державних цільових програм	8	25	41	54	53	57	64	60	44

\*Складено автором за [4].

На нашу думку, слід виокремити такі системні деструктивні чинники, які стоять на заваді ефективній реалізації державних цільових програм:

- відсутність узгодженості чинних програм між собою, а також невідповідність поставлених цілей засобам їх виконання;
- відсутність превентивного механізму програм щодо запобігання виникненню проблем різного спрямування;
- відсутність механізму врахування прогностичних обсягів ресурсів державних цільових програм та зіставлення їх із реальними джерелами їх фінансування;
- відсутність механізму пріоритетності вирішення проблеми в умовах значної розпорошеності фінансових ресурсів;
- відсутність єдиної методології розробки програм, що спричиняє неможливість узагальнення результатів;
- відсутність досконалого механізму залучення додаткових позабюджетних джерел фінансування державних цільових програм та активізації інвесторів як головної переваги програмно-цільового методу щодо інших методів планування (балансового, нормативного);
- відсутність забезпечення публічності, відкритості та обов'язкової звітності про використання бюджетних коштів у ході реалізації програм;
- відсутність механізму узгодження обсягів використаних коштів з показниками фінансової звітності;
- відсутність державного оперативного моніторингу та контролю (в тому числі громадського) за реалізацією програм;
- відсутність механізму притягнення до реальної відповідальності державних замовників і керівників програм за їх невиконання та недосягнення програмних цілей;
- відсутність методики оцінки ефективності реалізації програм.

Як видно з табл. 2, у 2015 р. зменшилась кількість державних цільових програм з 57 до 38. Хоча на початку 2015 року було задекларовано виконання 44 програм, проте 3 програми за рішенням уряду було скасовано, 2 – втратили чинність, а початок реалізації ще однієї – 2016 р. Отже, найбільша кількість (79 %) затверджених програм стосувались соціально-економічного та екологічного спрямування. Тому основним макроекономічним завданням переведення економіки України на модель сталого розвитку є екологічне спрямування науково-технологічної, інвестиційної, інноваційної і структурної політики з чітким визначенням загальнодержавних пріоритетів і напрямів підвищення рівня національної безпеки держави [6, с. 29-30].

**Таблиця 2. Кількість затверджених програм за видами у 2012 та 2015 роках**

Показники	Роки	
	2012	2015
Кількість прийнятих програм, всього	57	38
з них:		
соціально-економічні	33	24
науково-технічні	9	3
оборонні	3	3
екологічні	7	6
національно-культурні	2	-
правоохоронні	1	1
інші	2	1

\*Складено автором за [4; 7].

З табл. 3 бачимо, що фактично різною мірою виконувалось лише 29 програм, адже по трьох державних цільових програмах не було подано звітності щодо їх реалізації, а ще на 6 програм – взагалі не виділялись кошти.

Крім того, найбільша частка від загального фінансування припадає на економічні (81,3 %), соціальні (10,2 %) та екологічні (6,7 %). Водночас перевиконано фінансування соціальних програм, повною мірою профінансовано інші програми та програми науково-технічного спрямування.

**Таблиця 3. Планові та фактичні дані виконання державних цільових програм за видами в Україні у 2015 році**

№	Види державних цільових програм	Кількість державних цільових програм		Обсяг фінансування, млрд грн		Частка від загального фінансування, %	Виконання планових обсягів фінансування, %
		план	факт	план	Факт		
1	соціальні	13	10	4,8	5,3	10,2	110,4
2	економічні	11	7	181,6	42,2	81,3	23,2
3	екологічні	6	5	7,9	3,5	6,7	44,3
4	оборонні	3	2	1,4	0,03	0,06	2,1
5	науково-технічні	3	3	0,7	0,7	1,36	100
6	правоохоронні	1	1	0,9	0,1	0,19	11,1
7	інші	1	1	0,1	0,1	0,19	100
Разом	-	38	29	197,4	51,9	100	-

*\*Складено та розраховано автором за [4].*

Використання коштів, спрямованих на реалізацію державних цільових програм, у 2015 р. характеризується наступним рівнем виконання (табл. 4): найбільша частка фінансування цього інструменту реалізації політики сталого розвитку в Україні припадає на Державний бюджет (67,2 %), 19,8 % надійшло від місцевих бюджетів, 14,1 % – з інших джерел, не заборонених законодавством. Отже, на нашу думку, потрібно спрямувати зусилля держави на ефективне виконання завдань державних цільових програм, зменшення тривалості їх реалізації шляхом пошуку резервів оптимізації джерел їх фінансування.

**Таблиця 4. Структура залучених коштів на реалізацію державних цільових програм за джерелами фінансування у 2015 році\***

Залучені кошти	Обсяг фінансування, млрд грн		Обсяг фінансування, %		Виконання планових показників, %
	план	факт	план	факт	
Всього	197,4	51,9	100	100	26,3
з них:					
з Державного бюджету	44,3	29,8	22,4	57,4	67,2
з місцевих бюджетів	8,1	1,6	4,1	3,1	19,8
з інших джерел, не заборонених законодавством	145,0	20,5	73,5	39,5	14,1

*\*Складено та розраховано автором за [4].*

Адже у 2015 р. порівняно з 2014 р. [4] спостерігається негативна тенденція зменшення фінансування державних цільових програм з інших джерел на 0,2 млрд грн, збільшення фінансування з Державного бюджету на 11,4 млрд грн та місцевих бюджетів – на 0,7 млрд грн. Це негативно вплине на бюджетний процес держави через збільшення обмежень розміру її видатків в умовах необхідності економії бюджетних коштів.

З Державного бюджету найбільше коштів спрямовано на фінансування Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013 – 2018 роки (75 % або 22,4 млрд грн); з місцевих бюджетів – на Державну цільову економічну програму енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та

---

альтернативних видів палива на 2010 – 2015 роки (34,4 % або 0,55 млрд грн); з інших джерел – Державна цільова програма «Ліси України» на 2010 – 2015 роки (38,4 % або 7,9 млрд грн) [4].

Водночас слід зазначити, що зарубіжний досвід більшості розвинених країн доводить раціональність застосування державних цільових програм щодо досягнення стратегічних пріоритетів їхнього розвитку [8; 9; 10]. У контексті адаптації цього досвіду до національних умов в Україні, на нашу думку, доцільно:

- забезпечити участь усіх стейкхолдерів (науковців, експертів, фахівців тощо) в процесі формування і реалізації державних цільових програм згідно з принципом плинності пріоритетів та створити єдиний контролюючий орган (міжвідомчий комітет з аудиту програм у Франції);
- зменшити кількість державних цільових програм, враховуючи внутрішню і зовнішню ситуацію в країні, шляхом запровадження гнучкості загальнодержавного планування (урядова рада з економічного розвитку Японії розробила 12 загальнодержавних успішних планів із залученням до цього процесу науково-дослідних установ);
- розробити концепцію програмно-цільового бюджетування та процедуру бюджетної звітності, де всі дані про суми потенційно необхідних коштів для реалізації державних цільових програм подаються в розрізі міністерств і відомств з подальшою їх конкретизацією за програмами, підпрограмами і видами діяльності, групування видів діяльності в програми, спрямовані на досягнення пріоритетних цілей, розробка в цьому контексті ієрархії заходів та підвищення відповідальності шляхом використання адміністративних і судових примусових заходів покарання (у США успішно розроблено Концепцію реорганізації державних органів виконавчої влади та Адміністрації Президента) [8];
- здійснювати просвітницькі та інформаційні заходи щодо широкого залучення громадського контролю до процесу формування і реалізації державних цільових програм (публічні доповіді-виступи головних розпорядників бюджетних коштів);
- застосовувати принцип прозорості – публікувати звітність щодо виконання державних цільових програм у повному обсязі, в обов'язковому порядку (Італія);
- розширити напрями діяльності щодо залучення позабюджетних коштів для реалізації державних цільових програм за допомогою міжнародних організацій, грантів через всесвітні фонди тощо;
- розширити використання системи держзамовлень як інструменту реалізації індикативного планування (державна контрактна система США, яка концентрує бюджетні і позабюджетні кошти для виконання комплексних програм, здійснення фундаментальних досліджень, функціонування оборонних галузей тощо) [8];
- підвищувати надійність та точність макроекономічного прогнозування, планування, програмування соціально-економічного та екологічного розвитку держави (у т. ч. оцінки релевантності програм).

Отже, на нашу думку, потрібно підвищувати ефективність використання програмно-цільового методу бюджетування в контексті необхідності забезпечення гнучкості та виваженості державної політики в умовах децентралізації економіки у всіх сферах суспільного життя.

Упродовж другого тисячоліття конструктивним є застосування системно-синергетичного підходу до здійснення всебічного дослідження постійної взаємодії та обумовленості економічного, екологічного, соціального, політичного, правового атрибутів життєдіяльності держави, що має бути враховано у державних цільових програмах, а також виокремлення пріоритетного значення людської та природної складових національного багатства в контексті побудови біоінформаційного суспільства через вихід національної економіки на вектор сталого (збалансованого) розвитку, дотримання національних інтересів в умовах поглиблення світових глобалізаційних та інтеграційних процесів.

### **Висновки та перспективи подальших розвідок**

Велика кількість державних цільових програм щодо розвитку регіонів та галузей економіки, які сформовані без доцільного узгодження із пріоритетними напрямками державної політики України, недосконалість вітчизняного законодавства, розпорошення повноважень міністерств свідчать про те, що вони ще не стали дієвим та ефективним інструментом реалізації державної політики відтворення національного багатства країни та не спричиняють синергетичного ефекту вирішення проблем держави на шляху до досягнення сталого розвитку. Тому потрібно покращити стан планово-прогнозної роботи, оптимізувати бюджетні видатки згідно зі стратегічними пріоритетами розвитку держави, визначити та розробити пріоритетні державні цільові програми, в тому числі щодо системи національного багатства, посилити контроль за їх реалізацією. Такі дії уряду дозволять інтегрувати бюджет у екологічну та соціально-економічну стратегію держави, сприятимуть вдосконаленню її управлінської діяльності через синтез національних ідей та кращих досягнень країн світу у царині програмування, сприятимуть збільшенню національного багатства, в тому числі шляхом його збереження, та спонукатимуть до довгострокового сталого розвитку. Подальшого дослідження потребують напрями залучення додаткових позабюджетних коштів з різних джерел як резерву реалізації державних цільових програм сталого розвитку країни.

---

## Список літератури

1. Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. № 1621-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
2. Полулях, І. Економічна політика в рамках соціального ринкового ладу Німеччини / І. Полулях. – Київ – Львів – Мюнхен: Вид-во ВМС, 2003. – 160 с.
3. Інституційні засади трактування економічних систем в умовах посилення їх екологізації та глобалізації / [Я. В. Кульчицький, Б. В. Кульчицький, М. В. Маліновська, Н. В. Джигора // Науковий вісник НЛТУУ. – 2016. – №27. – С. 7–13.
4. Стан виконання державних цільових програм у 2015 році / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, 2016. – 7 с.
5. Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року (Проект) [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249629697&cat\\_id=246711250](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249629697&cat_id=246711250).
6. Квак, М. В. Стратегічне планування відтворення національного багатства як резерву для реалізації цільових програм розвитку держави та забезпечення національної економічної безпеки / М. В. Квак // Вісник економіки транспорту і промисловості. – Вип. 38. Харків: УкрДАЗТ, 2012. – С. 28-31.
7. Трайтлі, В. Ю. Державні цільові програми як об'єкт аудиту ефективності / В. Ю. Трайтлі // Вісник ун-ту банківської справи НБУ. – №1(19). – 2014. – С. 203-207.
8. Заріцька, Я. О. Зарубіжний досвід реалізації програмно-цільового планування на державному рівні / Я. О. Заріцька // Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. – 2013. – Вип. 1(2). – С. 294-298.
9. Павлюк, К. В. Проблеми розвитку програмно-цільового методу у бюджетному процесі / К. В. Павлюк // Наукові праці НДФІ. – 2005. – Вип. 4(33). – С. 42-54.
10. Бугай, Т. В. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: зарубіжний досвід і можливості його використання в Україні / Т. В. Бугай, А. А. Галюта // Вісник ЖДТУ. – 2011. – № 3 (57). – С. 206 – 210.

## References

1. *Pro derzhavni tsil'ovi prohramy*. (2004). Zakon Ukrayiny [Law of Ukraine on “State Target Program”]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>[in Ukrainian].
2. Polulyakh, I. (2003). *Ekonomichna polityka v ramkakh sotsial'noho rynkovoho ladu Nimechchyny* [Economic policy under the German social market system]. Kyiv – Lviv – Myunkhen: VMS, 2003, 160 p. [in Ukrainian].
3. Kul'chyts'kyu, Ya. V., Kul'chyts'kyu, B. V., Malinovs'ka, M. V., Dzhyhora, N. V. (2016). Instytutsiyni zasady traktuvannya ekonomichnykh system v umovakh posylennya yikh ekolohizatsiyi ta hlobalizatsiyi [Institutional Bases of Interpretation of the Economic Systems in the Conditions of Strengthening of their Environmentally Sustainable Development and Globalization]. *Scientific Bulletin of UNFU*, 27, 7-13. [in Ukrainian].
4. *Stan vykonannia derzhavnykh tsil'ovykh prohram u 2015 rotsi* [State of fulfillment of the state targeted programs in 2015]. (2016). Retrieved from: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=DerzhavniTsiloviProgrami>[in Ukrainian].
5. *Seredn'ostrokovyy plan priorytetnykh diy Uryadu do 2020 roku*. (2017). [Medium priority action plan of the Government for 2020 (Draft)]. Cabinet of Ministers of Ukraine. Retrieved from: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249629697&cat\\_id=246711250](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249629697&cat_id=246711250) [in Ukrainian].
6. Kvak, M. V. (2012). Stratehichne planuvannya vidtvorennya natsional'noho bahat-stva yak rezervu dlya realizatsiyi tsil'ovykh prohram rozvytku derzhavy ta zabezpechennya natsional'noyi ekonomichnoyi bezpeky [Strategic planning reproduction of national wealth as a reserve for the implementation of the programs of the State and ensure national economic security]. *The bulletin of transport and industry economics*, 38, 28-31 [in Ukrainian].
7. Traytli, V. Yu. (2014). Derzhavni tsil'ovi prohramy yak ob'yekt audytu efektyvnosti [State target programs as object efficiency audit]. *Bulletin of the University of Banking of National Bank of Ukraine*, 1(19), 203-207 [in Ukrainian].
8. Zarits'ka, Ya. O. (2013). Zarubizhnyy dosvid realizatsiyi prohramno-tsil'ovoho planuvannya na derzhavnomu rivni [Foreign experience of implementation of program planning at the national level]. *Theoretical and practical aspects of economics and intellectual property*, 1(2), 294-298 [in Ukrainian].
9. Pavlyuk, K. V. (2005). Problemy rozvytku prohramno-tsil'ovoho metodu u byudzhethnomu protsesi [Problems of program-target method in the budgetary process]. *RFI Scientific Papers*, 4(33), 42-54 [in Ukrainian].
10. Buhay, T. V., Halyuta, A. A. (2011). Prohramno-tsil'ovyy metod u byudzhethnomu protsesi: zarubizhnyy dosvid i mozhlyvosti yoho vykorystannya v Ukrayini [Program Budgeting in the budget process: foreign experience and possibilities of its use in Ukraine]. *Journal ZSTU*, 3 (57), 206-210 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 22.02.2017 р.

---