

УДК 349.3:336.14

О. Я. Маліновська,  
к. е. н., доцент, доцент кафедри економіки та менеджменту,  
Львівський національний університет ім. Івана Франка, м. Львів  
О. В. Демкович,  
аспірант, Львівський національний університет ім. Івана Франка, м. Львів

## СОЦІАЛЬНІ ПРОГРАМИ ТА ПРОЕКТИ ЯК ІНСТРУМЕНТИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ОРГАНІЗАЦІЇ БЮДЖЕТУ

O. Malinowska,  
PhD (Economics), Associate Professor, Lviv State Academy of Finance, Ukraine  
O. Demkovich,  
PhD Student, Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine

SOCIAL PROGRAMS AND PROJECTS AS INSTRUMENTS OF STATE SOCIAL POLICY  
IN THE PROGRAM-TARGET METHOD OF BUDGET

*У статті розглянуто суть програмно-цільового методу організації бюджетного процесу: а саме його основні ознаки та переваги. З'ясовано, що пріоритети соціальної політики реалізуються через відповідні соціальні програми. Проаналізовано основні наукові підходи до розуміння сутності соціальних програм у зарубіжній та вітчизняній практиці та на цій основі запропоновано авторське визначення поняття соціальних програм як сукупність конкретних проектів, що в загальному є націлені на досягнення стратегічних цілей та вирішення певної соціальної проблеми, використовуючи принцип ефективного управління бюджетними коштами. Систематизовано класифікаційні ознаки соціальних програм. Детально проаналізовано основні етапи побудови соціальної програми. З'ясовано, що через відсутність теоретичного обґрунтування суті соціальних програм, знижується можливість виділення основних ознак та характерних рис притаманних соціальним програмам.*

*In the article the essence of the program-target method of organizing the budget process are illuminated. Its main features and benefits. It is shown that social policy priorities are implemented through appropriate social programs. The basic scientific approaches to understanding the nature of social programs in foreign and domestic practice are outlined and on this basis the author proposed a definition of social programs. The classification of social programs is considered. In detail the main stages of building a social program are defined. Thus, social programs are an important component of modern systems of social protection. Using social software creates the possibility for targeted use of financial and other resources and conditions to better address existing problems in society.*

*Ключові слова: програмно-цільовий метод, бюджетна програма, державна цільова програма, соціальна програма, проект.*

*Key words: program-target method, budget program, the state target program, social program design.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Економічні процеси в Україні сьогодні зумовлюють поглиблення соціальної нерівності та зростання потре-

би в бюджетних ресурсах. Відтак, у бюджетній практиці все більшої уваги приділяється ефективному управлінню видатками бюджетів усіх рівнів. Одним із таких методів є програмно-цільовий метод розподілу бюджетних коштів. Основою даного методу є розроб-

лення та управління бюджетними програмами. Відповідно інструментами, які здійснюють державну соціальну політику є соціальні програми. Розподіл бюджетних коштів на реалізацію соціальних програм є одним із найважливіших завдань фінансової політики держави, що великою мірою визначає якість і ефективність надання суспільних послуг. Однак у зв'язку із нестабільністю в Україні та невизначеністю динаміки її розвитку розподіл фінансових ресурсів між соціальними програмами з метою якнайповнішого задоволення суспільних потреб є проблемним питанням сьогодні.

## **АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ**

Загальний внесок у теоретико-методологічне обґрунтування поняття соціальних програм та проектів зробили такі вітчизняні науковці, як Л.М. Алексеєнко [4], Б.В. Бабін [5], Е.М. Лібанова [8], О.В. Макарова [9], О.В. Пономаренко [11], О.Д. Рожко [12] та ін. Однак відсутність теоретичного аналізу трактування поняття соціальних програм нашою наукою є необхідність проведення додаткового аналізу.

## **ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ**

Метою дослідження є з'ясування суті та важливості впровадження програмно-цільового методу бюджетного процесу, а також аналіз теоретико-методологічних особливостей соціальних програм та проектів як необхідних інструментів здійснення державної соціальної політики.

## **ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБґРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ**

Питання ефективного управління бюджетними коштами та відповідною правовою базою бюджетного процесу є завжди актуальним. Адже, постійна обмеженість фінансових ресурсів не дає можливості фінансувати усі заплановані видатки держави. У зв'язку із соціально-економічним спрямуванням розвитку України постає гостра проблема у вивченні ролі бюджету та розробці шляхів ефективного використання коштів бюджету. Поняття принципу ефективності полягає в тому, що під час складання та виконання бюджету всі учасники бюджетного процесу повинні прагнути досягти поставлених цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів.

Як нам відомо, видатки із державного бюджету здійснювались виходячи із принципу необхідності фінансування тих чи інших заходів, враховуючи наявні ресурси держави. Тому уся увага під час складання бюджету акцентувалась саме на розмірі наявних ресурсів держави. Програмно-цільовий метод організації бюджетного процесу дещо змінює його ідеологію.

Сама ідея програмно-цільового методу полягає в тому, щоб зосереджувати увагу не тільки на можливостях бюджету, а й на тому як найефективніше їх використати з метою отримання конкретних результатів. Отже, програмно-цільовий метод складання бюджету передбачає дещо інший підхід до формування бюджетних показників. Цей процес починається із зосередження уваги спершу на результатах, яких необхідно досягти в державному секторі, а вже потім ставиться питання про те, які ресурси потрібно найефективніше використати для досягнення намічених результатів [5, с. 130].

Такий метод формування бюджету передбачає складання чітких програм для досягнення визначених

цілей, забезпечення їх фінансовими ресурсами та проведення оцінки й експертизи їх ефективного використання. На основі програмно-цільового методу контролюючими органами має і може бути перевірена не тільки правильність використання коштів при виконанні бюджету, а і те, наскільки ефективно вони витрачалися для досягнення цілей державної політики [8, с. 12].

В Україні впровадження програмно-цільового методу розпочалося з прийняттям розпорядження КМУ "Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі" від 2002 р. У даному документі є визначено мету програмно-цільового методу як: "встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання" [2]. Після прийняття в 2010 р. нової редакції Бюджетного кодексу цей метод став обов'язковим для формування бюджетів усіх рівнів. У Програмі економічних реформ Президента України на 2010—2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективні держави" [3] чітко визначено напрями реформування державних фінансів протягом 2010—2013 рр. через запровадження середньострокового планування та комплексного використання програмно-цільового методу. Зокрема Програмою було визначено впровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні.

Застосування програмно-цільового методу передбачає, що [8, с. 12]:

- 1) усі витрати бюджету формуються та затверджуються у вигляді бюджетних програм;
- 2) кожна бюджетна програма має свого виконавця;
- 3) кожна бюджетна програма має чіткі цілі, а також якісні та кількісні результуючі показники.

У Бюджетному кодексі України наведено таке визначення бюджетної програми як: "сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій [1, с. 23]. Підставами для формування бюджетних програм є державні та місцеві цільові програми, які, у свою чергу, розробляються відповідно до таких стратегічних документів розвитку держави, як Програма економічних реформ, Програма діяльності Уряду, Прогноз економічного та соціального розвитку країни та ін. [8, с. 13]. Державні цільові програми за спрямованістю можна поділити на: економічні, наукові, науково-технічні, соціальні, національно-культурні, екологічні, оборонні, правоохоронні.

Основним засобом здійснення державної політики у соціальній сфері є саме створення та управління соціальними програмами та проектами. Існує велика розмаїтість тлумачень поняття "проект", "програма". В деяких джерелах дані поняття отождожують, в інших наводять конкретні розбіжності між ними. Наприклад, Інститутом управління проектами (США) було запропоновано таке визначення: "Проект — деяка задача з певними вихідними даними і бажаними результатами, які обумовлюють спосіб його вирішення". Недоліками цього визначення дослідники вважають, що спосіб формування завдання обумовлюються не тільки і не завжди кінцевими результатами, а у визначенні проекту не згадані засоби його здійснення. Тому в літературі є наведено інше визначення цього поняття, як системний комплекс фінансових, технологічних, організаційних та інших документів, що містить модель планових дій, спрямованих на досягнення організаційних цілей [11, с. 106].

"Програма" у перекладі із грецького означає оголошення, розпорядження. Виходячи із етимології цього слова, зміст програмування полягає в тому, щоб визначити що і як робити [7, с. 192]. На відміну від проекту,

Таблиця 1. Погляди вчених на класифікацію соціальних програм

Назва джерела	Класифікація соціальних програм
<i>Б. Бабін (зарубіжна практика) [5, с. 37-38]</i>	Соціальні програми поділяються за способом управління та фінансування. Відповідно до неї вони поділяються на програми жорсткого типу, функціональні програми та програми субсидій. Управління й фінансування програм жорсткого типу здійснюються державними відомствами за обов'язкового виконання рішень, прийнятих згідно з традиційною ієрархією підпорядкування. Функціональні програми є позавідомчими, управління ними й фінансування здійснюються залежно від певних функцій. Програми субсидій передбачають державне фінансування соціальних програм без створення спеціальних організаційних форм їх реалізації
<i>О. Макарова [9, с. 9]</i>	Виділяє соціальні програми за спрямованістю (попередження негативних соціальних наслідків, подолання негативних соціальних явищ або процесів, розвиток соціальної сфери); територіальним масштабом (глобальні, національні, регіональні, територіальні); терміном дії (коротко-, середньо- й довгострокові) та комплексністю (розв'язання конкретних проблем певних категорій населення за допомогою обмежених дій; програми, що охоплюють комплексні цілі та передбачають сукупність заходів щодо їх досягнення, а також консолідацію й узгодження дій багатьох організацій)
<i>І. Пільунський [10, с. 293-294]</i>	Поділяє соціальні програми на проблемно-орієнтовані та об'єктно-орієнтовані. До перших він відносить функціональні програми (спрямовані на подолання проблем, які виникають у процесі виконання функцій органів державного управління) та програми цільового розвитку (орієнтовані на розв'язання проблем певних галузей соціальної сфери на місцевому рівні). До других – організаційні програми, тобто ті, що націлені на комплексне вдосконалення функцій виконавців соціальних програм, формування нових управлінських структур, які виконують соціальні завдання, реорганізацію діючих державних і місцевих органів влади
<i>Л.М. Алексєєнко, Б.С. Шулюк [4, с. 100]</i>	Класифікують соціальні програми за обсягом охоплення (національні, регіональні, територіальні, комплексні); часовим виміром (коротко-, середньо- й довгострокові); рівнем фінансування (державні, місцеві); проблемою, що потребує розв'язання (соціального страхування, надання допомоги, розвитку певних пріоритетів) та галузеву спрямованістю (наукові, освітні, оздоровчі, культурні, соціально забезпечувальні)
<i>Е. Лібанова [8, с. 20-23]</i>	Розрізняє соціальні програми за спрямованістю (спрямовані на соціальну підтримку уразливих груп населення, спрямовані на підтримку зайнятості, спрямовані на збереження здоров'я нації, спрямовані на розвиток); за масштабністю (національні, регіональні, територіальні, локальні); за терміном дії (короткостроковими (1–2 роки), середньостроковими (3–5 років), довгостроковими (8–10 років і більше), постійно діючими); за рівнем комплексності (одноелементні та комплексні програми)

Джерело: авторське групування.

програма представляє собою інструкцію, принципи та чіткий покроковий план досягнення поставлених цілей. Програма — це комплекс взаємопов'язаних проєктів та організаційних змін, що здійснюються для досягнення стратегічних цілей та кінцевого продукту. Тобто можна стверджувати, що програма складається з конкретних проєктів, що в сукупності досягають стратегічної мети.

Перші соціальні програми були започатковані у Німеччині наприкінці ХІХ ст. У наш час державні соціальні програми діють у більшості країн світу, проте різняться за методами фінансування й управління, масштабами охоплення населення, кількістю та обсягом наданих пільг. Умовно їх поділяють на три основні напрями: програми соціального добробуту та забезпечення (так звані програми підтримки доходів населення); соціально-демографічні програми; програми у сфері охорони здоров'я. В багатьох країнах, перш за все тих, що розвиваються, існують спеціальні програми боротьби з бідністю, які є певною комбінацією вищезазначених трьох.

У сучасних наукових працях існує невелика кількість визначень поняття соціальної програми. О.В. Макарова [9, с. 10] трактує соціальну програму як "систему взаємопов'язаних дій або заходів, спрямованих на досягнення певних результатів у соціальній сфері, забезпечену матеріальними та організаційними ресурсами". І.А. Євдокимова [7, с. 192] соціальне програмування визначає як спосіб постановки управлінської задачі, виходячи із стратегічних цілей розвитку соціальної системи й актуальних проблем її функціонування, а також вибір найбільш ефективного варіанта їх вирішення, включаючи цільовий розподіл ресурсів. Автор також наводить розбіжності між математичним та соціальним програмуванням. На відміну від математичного, соціальне програмування має в якості теоретико-методологічної бази не формальну, а діалектичну логіку, що робить його більш складним.

На наш погляд, під соціальною програмою слід розуміти сукупність конкретних проєктів, що в загальному є націлені на досягнення стратегічних цілей та вирішення певної соціальної проблеми, використовуючи принцип ефективного управління бюджетними коштами.

Розкриття сутності й призначення соціальних програм не можливе без їх класифікації, котра дає змогу виявити та порівняти основні якості й характерні риси програм, тобто поглибити уявлення про їх конкретні види для всебічного висвітлення порядку формування соціальних програм та особливостей управління ними. В різних джерелах є наведені відмінні класифікації соціальних програм (табл. 1).

У формуванні та реалізації соціальних програм можуть брати участь різні суб'єкти, серед яких органи державної влади та місцевого самоврядування, недержавні організації, що функціонують у соціальній сфері. Також суб'єктами цього процесу є законодавчі, виконавчі, суддівські органи влади, які визначають цілі, завдання, пріоритети, нормативно-правову базу соціальної політики та здійснюють безпосередньо практичну роботу з її реалізації.

Успіх реалізації програми значною мірою визначається якістю її розроблення, що залежить від компетенції та професіоналізму розробників, наявності якісної вхідної інформації й використання сучасних методів та інструментів при обґрунтуванні програмних заходів, альтернатив і визначенні очікуваних результатів. Схема побудови програми в узагальненому вигляді включає такі основні етапи [8, с. 24–27]:

1 етап — визначення та аналіз проблем. Проблеми, на вирішення яких буде спрямована програма, визначаються на підставі теоретичних досліджень. У технології програмування проблеми розділяють на стандартні (добре структуровані, тобто зміна фактору веде до однозначної зміни результативної ознаки); структуровані (тут зв'язки мають кореляційний характер високого ступеня щільності); слабо структуровані (з невисоким рівнем щільності зв'язків); неструктуровані (зв'язок може бути встановлений тільки на основі логічного аналізу);

2 етап — визначення цілей та побудова "дерева цілей". Як правило, цілі програм формуються у формі результату, який необхідно максимізувати, або у вигляді небажаного ефекту, вплив якого має бути мінімізований. Визначаються генеральна ціль (мета програми), безпосередня ціль, а також цілі другого, третього і наступних рівнів (за необхідності);



3 етап — обґрунтування системи заходів, необхідних для досягнення цілей програми. На цьому етапі визначається адресність заходів, у разі необхідності будується мережевий графік реалізації програми, визначається критичний шлях. На цьому ж етапі формується стратегія програми та здійснюється оцінка ступеня досяжності різних варіантів, обирається одна з альтернатив як стратегія програми; в найбільш перспективну програму вносяться додаткові критерії або зміни шляхом доповнення або виключення яких не будь елементів "дерева проблеми".

Більшість етапів програмного циклу вимагають обов'язкового проведення оцінювання. Під оцінюванням програми, як правило, розуміють міждисциплінарне дослідження, призначене для визначення та вимірювання прямих ефектів, результативності наслідків та впливів соціальних програм. Однак, крім результатів реалізації, доцільно оцінити і якість розроблення самої програми, а саме: її відповідність стандартам, логіку та узгодженість окремих елементів, якість інформаційного та методологічного забезпечення, використаного при розробці.

## ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Під соціальною програмою слід розуміти сукупність конкретних проектів, що в загальному є націлені на досягнення стратегічних цілей та вирішення певної соціальної проблеми, використовуючи принцип ефективного управління бюджетними коштами. Використання соціальних програм в системах соціального захисту створює можливість для цільового використання фінансових та інших ресурсів, дозволяє здійснювати контроль за їх діяльністю з боку суспільства, а також створює умови для більш ефективного вирішення існуючих в суспільстві проблем. Однак, через відсутність теоретичного обґрунтування суті соціальних програм, знижується можливість виділення основних ознак та характерних рис притаманних соціальним програмам.

### Література:

1. Бюджетний кодекс України [текст] чинне законодавство України зі змінами та доповненнями станом на 1 вересня 2015 р.: (відповідає офіційному текстові) — К.: "Центр учбової літератури", 2015. — 134 с.
2. Програма економічних реформ Президента України на 2010—2014 роки від 02.06.2014 "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf)
3. Розпорядження КМУ від 14.09.2002 "Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-p>
4. Алексеєнко Л.М. Соціальні програми: прагматика формування та проблеми фінансування / Л.М. Алексеєнко, Б.С. Шулюк // Світ фінансів. — 2015. — № 4. — С. 96—105.
5. Бабін Б.В. Державні цільові програми — організаційно-правові засади розроблення, затвердження та виконання / Б.В. Бабін, В.О. Кроленко; Донець, нац. ун-т економіки і торгівлі ім. Туган-Барановського. — Донецьк, 2006. — 206 с.
6. Деревчук О.І. Зміст та особливості програмно-цільового методу бюджетного фінансування / О.І. Деревчук // Часопис київського університету права. — 2010. — № 1. — С. 129—135.

7. Євдокимова І.А. Ефективність соціальних програм як інструментів соціального захисту населення / І.А. Євдокимов // Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. — 2009. — № 881. — С. 190—194.

8. Лібанова Е.М. Соціальні результати державних програм: теоретико-методологічні та практичні аспекти оцінювання [Текст]: монографія / Е.М. Лібанова. — Умань: Соцінський, 2012. — 312 с.

9. Макарова О.В. Державні соціальні програми: теорія, методика розробки та оцінки [Текст]: автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.09.01 / О.В. Макарова; Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України. — К., 2004. — 34 с.

10. Пілунський І.В. Про класифікацію комплексних програм територіального розвитку / І.В. Пілунський // Вісник Національної академії державного управління. — 2005. — № 3. — С. 292—297.

11. Пономаренко О.В. Механізм державного управління соціальними проектами та програмами: теорія і методологія [Текст]: монографія / О.В. Пономаренко. — Донецьк Технопарк, 2010. — 342 с.

12. Рожко О.Д. Бюджетні інвестиції та ефективність бюджетних програм / О.Д. Рожко // Світ фінансів. — 2013. — Вип. 4. — С. 80—88.

### References:

1. Byudzhetyj kodeks Ukrainy [tekst] chynne zakonodavstvo Ukrainy zi zminamy ta dopovnennamy stanom na 1 veresnya 2015 r. Center of educational literature (in Ukr).
2. Programa ekonomichnyx reform Prezidenta Ukrainy na 2010—2014 roky "Prosperous Society, Competitive Economy, Effective State" Retrieved from [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf)
3. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2002), "On approval of the Concept application program budgeting in the budget process" Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-p>
4. Alekseyenko, L.M. (2015), Socialni programy: pragmatyka formuvannya ta problemy finansuvannya Svit finansiv (World Finance), 4, 96—105 (in Ukr).
5. Babin, B.V. (2006), The state target programs — organizational and legal framework development, approval and implementation Doneczk (in Ukr).
6. Derevchuk, O.I. (2010), Zmist ta osoblyvosti programno-cilovogo metodu byudzhethnogo finansuvannya Chasopys kyivskogo universytetu prava (Journal of Kiev University of Law), 1, 129—135.
7. Yevdokymova, I.A. (2009), Efektyvnist socialnyx program yak instrumentiv socialnogo zahystu naselennya Visnyk Kharkivskogo nacionalnogo universytetu im. V.N. Karazina (Journal of Kharkov National University of V.N. Karazin), 881, 190—194 (in Ukr).
8. Libanova, E.M. (2012), Sotsialni rezultaty derzhavnykh prohram: teoretyko-metodolohichni ta praktychni aspekty otsiniuvannya. Uman: Sochinskyi (in Ukr).
9. Makarova, O. (2004), Derzhavni sotsialni prohramy: teoriia, metodyka rozrobky ta otsinky. — K.: Lira-K, 34 (in Ukr).
10. Pilunskiy, I.V. Pro klasyfikaciyu kompleksnyx program terytorialnogo rozvytku Visnyk Nacionalnoyi akademiyi derzhavnogo upravlinnya (Journal of the National Academy of Public Administration), 3, 292—297 (in Ukr).
11. Ponomarenko, O. (2010), Mekhanizm derzhavnoho upravlinnya sotsialnymy proektamy ta prohramamy. Donetsk: Tehnopark (in Ukr).
12. Rozhko, O.D. (2013), Byudzhetni investyciyi ta efektyvnist byudzhethny'x program Svit finansiv (World Finance), 4, 80—88 (in Ukr).

Стаття надійшла до редакції 10.03.2016 р.