

---

5. European Business Association Індекс інвестиційної привабливості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eba.com.ua/uk/about-eba/indices/investment-attractiveness-index>

6. Звіт про глобальну конкурентоспроможність України у 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://competitiveukraine.org/uploadfiles/reports/files/feg\\_report\\_2013\\_rus\\_03chapter3.pdf](http://competitiveukraine.org/uploadfiles/reports/files/feg_report_2013_rus_03chapter3.pdf)

7. Corruption perceptions index [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results>



УДК 35.085:338.246.025

**О. П. Борисенко**, доктор наук з державного управління, професор кафедри обліку і аудиту Академії митної служби України

### **ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У ЦІЛЬОВІЙ ПРОГРАМІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ: МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ**

*Розглядається методологічний підхід до прийняття управлінських рішень під час реалізації державних програм фінансування. Особливістю даного підходу є вибір фінансових донорів на конкурсній основі за досягнутими результатами, оцінка участі підприємств у виконанні державних пріоритетних завдань за допомогою зіставлення отриманих результатів.*

*Рассматривается методологический подход к принятию управленческих решений при реализации государственных программ финансирования. Особенностью данного подхода является выбор финансовых доноров на конкурсной основе по достигнутым результатам, оценка участия предприятий в решении государственных приоритетных задач посредством сопоставления полученных результатов.*

*This article focuses on the methodological approach to managerial decision-making in the implementation of the programs of state financing. A feature of this approach is the selection of donors on a competitive basis of results, assessment of the participation of enterprises in solving public priorities by comparing the results obtained.*

**Ключові слова.** Державне фінансування, прийняття управлінських рішень, зовнішньоекономічна діяльність.

**Вступ.** Об'єктивна необхідність державного регулювання відтворювальних процесів в економіці України обумовлена тим, що ринковий механізм господарювання не завжди здатний забезпечити ефективні і швидкі структурні зміни в національній економіці. Тому оптимальний перерозподіл ресурсів для досягнення суспільно значущих цілей розвитку країни має відбуватися за активної участі держави. Важливим видом ресурсів є фінансові кошти, спрямовані державою на розвиток економіки у стратегічному напрямку. Особливо важлива така підтримка для підприємств, які намагаються конкурувати з більш розвиненими і сильними іноземними виробниками.

© **О. П. Борисенко, 2014**

---

Фактором, який посилює роль державної фінансової підтримки, є зниження регуляторних можливостей митно-тарифного регулювання та обмеження арсеналу застосовуваних інструментів нетарифного регулювання у зв'язку зі вступом України до СОТ. Фактором, який диктує необхідність підвищення ефективності і дієвості фінансових механізмів, є обмеженість і дефіцитність бюджетних коштів.

Проблеми використання економічного програмування як ефективного інструмента державного регулювання економіки були предметом дослідження багатьох учених, серед них Ю. Н. Бажал, В. Г. Бодров, В. М. Геєць, Р. Є. Грачова, А. І. Кілієвич, В. П. Сопко та ін. Однак політичні перетворення, економічні трансформації сьогодення знову і знову викликають необхідність використання державного програмування економіки як дійового інструмента регулювання суспільного розвитку. Не виняток і нинішня ситуація в Україні. Українські вчені зазначають, що успішність економічних стратегій гальмується відсутністю ефективних державних механізмів їх реалізації, в тому числі фінансових.

**Постановка завдання.** Мета статті – формування методологічних підходів до процесу прийняття управлінських рішень у державному програмно-цільовому фінансуванні, які дозволяють максимально підвищити ефективність фінансового інструменту.

**Результати дослідження.** Результати дослідження стану реалізації державних програм, у тому числі фінансової підтримки, свідчать про низьку їх ефективність, втрату зацікавленості суб'єктів господарювання у боротьбі за участь у таких програмах, відсутність взаємозв'язку між цілями формування та реалізації державних програм і цілями розвитку суб'єктів господарювання [1, 91–101; 2]. Останніми роками в українській економіці спостерігається надзвичайна залежність внутрішнього ринку від зовнішньоекономічної кон'юнктури. Недостатня ефективність діяльності державних органів щодо його захисту від несумлінної конкуренції, неконкурентоспроможність вітчизняних виробників на світових і національних ринках нині визначаються факторами загрози економічній безпеці країни. Тому, враховуючи особливий вплив зовнішньоекономічної складової на економічний розвиток країни, було досліджено формування методологічних підходів до процесу прийняття управлінських рішень у державному програмно-цільовому фінансуванні на прикладі його застосування до суб'єктів ЗЕД, хоча таку методику можна застосовувати й до інших суб'єктів господарювання.

Отже, підвищення дієвості та ефективності державної економічної політики, спрямованої на трансформацію зовнішньої торгівлі у фактор розвитку національної економіки, може бути досягнуто за рахунок таких чинників:

- спрямованості механізмів державного регулювання у сфері ЗЕД на досягнення встановлених цілей та узгодженості інтересів держави і суб'єктів господарювання;
- зменшення рівня невизначеності та ризикованості під час прийняття державних регуляторних заходів.

На рис. 1 зображено узагальнену модель формування дієздатного механізму реалізації державної економічної політики на принципах дотримання інтересів держави і суб'єктів господарювання, що здатні сформувати стійкі синергетичні ефекти в досягненні поставлених цілей.

Розв'язати цю проблему пропонується через доповнення застосовуваних митно-тарифних та нетарифних інструментів державними цільовими програмами стимулювання розвитку в “заданому напрямку на основі аналізу результатів”. Саме фінансовий механізм реалізації державної економічної політики у сфері ЗЕД є тим регуляторним актом, без якого всі інші заходи не дають відповідного ефекту.

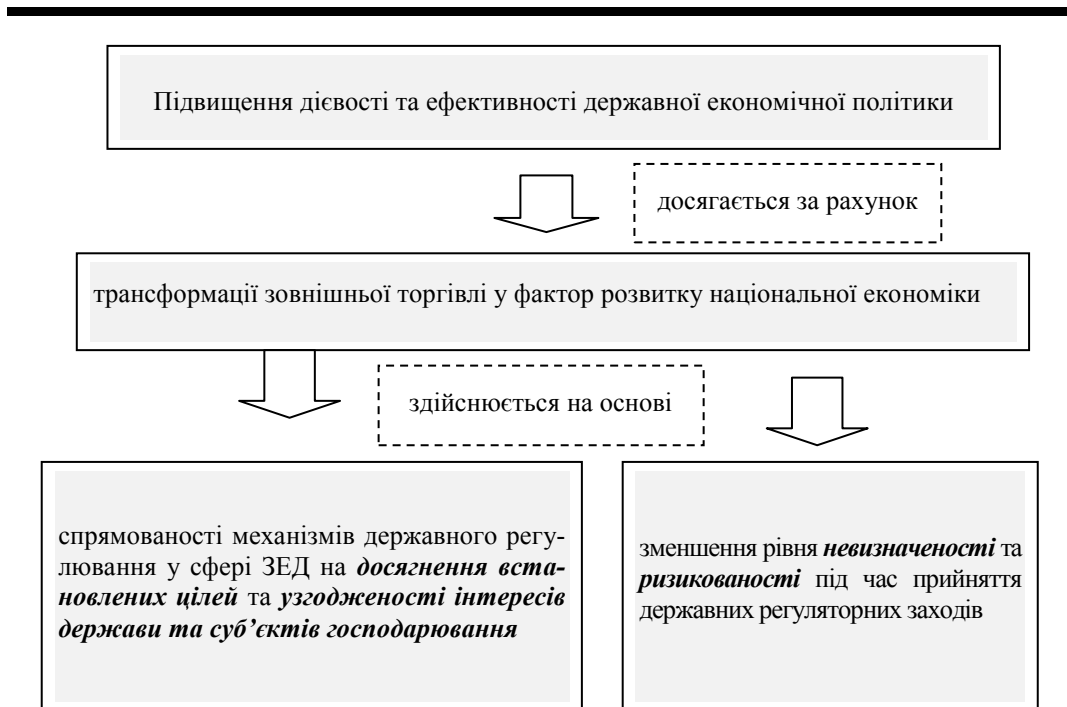


Рис. 1. Модель формування дієздатного механізму реалізації державної економічної політики

Дійсно, ключові елементи структурних зрушень – це впровадження інноваційних технологій у виробництво, активізація людського капіталу, відповідність параметрів товарів вимогам систем стандартизації та якості міжнародних і європейських організацій, забезпечення переходу від системи обов’язкової сертифікації до системи оцінки відповідності згідно з вимогами міжнародних стандартів, що передбачає наявність у суб’єктів господарювання вільних оборотних коштів. Тому реальною підтримкою суб’єктів господарювання за цими ключовими, але вартісними елементами є державне цільове фінансування.

Закон України “Про державні цільові програми” визначає, що державна цільова програма являє собою комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, спрямованих на розв’язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, які здійснюються з використанням коштів державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням. Мета розробки державних цільових програм полягає у сприянні реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, забезпеченні концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого і науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій для вирішення найважливіших проблем.

Через цільові програми держава спрямовує зусилля на досягнення певного результату в найбільш важливій сфері економічного розвитку. Щорічно в Україні реалізуються десятки державних цільових програм у різних галузях і сферах економічної та соціальної діяльності. Державною програмою економічного і соціального розвитку України на 2011 р. було передбачено виконання 110 бюджетних програм із загальним обсягом фінансування

34,560 млрд грн за рахунок державного бюджету України. Обсяг фінансування на 2012 р. становив 59,210 млрд грн державних коштів. Для порівняння зазначимо, що в 2008 р. було передбачено на це 24,979 млрд грн бюджетних коштів.

Дані Державної служби статистики свідчать про надзвичайну недостатність обігових коштів, які підприємства мають вкладати в інноваційний розвиток. Загальним індикатором зазначених процесів є критичний знос основних фондів (рис. 2), який зріс з 43,7 % у 2000 р. до 76,7 % у 2012 р. [3].

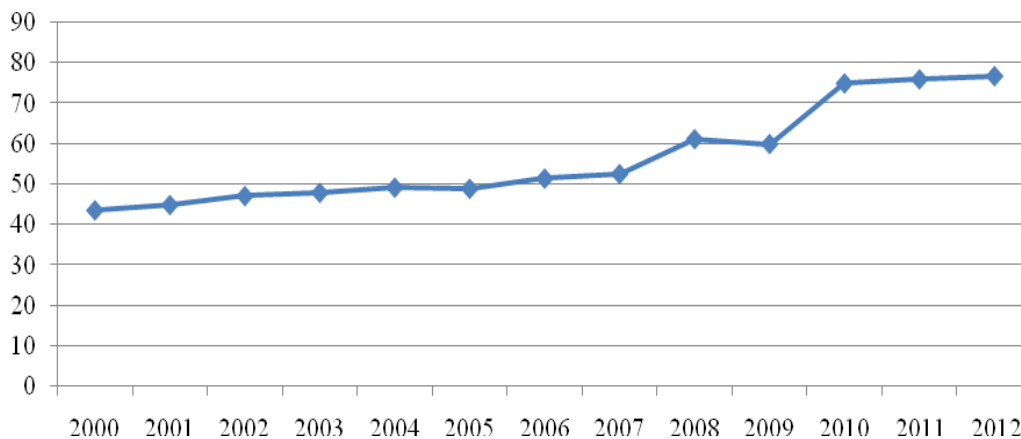


Рис. 2. Ступінь зносу основних засобів в Україні (2000–2012 рр.), %

Звісно, головним інвестором розвитку основного капіталу є саме підприємство. Тепер в Україні близько 60 % капітальних інвестицій здійснюють суб'єкти господарювання власним коштом [4], але фінансова допомога з боку держави є тим спрямованим інструментом, який дозволяє зорієнтувати розвиток підприємств у пріоритетному для країни напрямі.

Сучасні умови бюджетного фінансування капітальних інвестицій значно погіршилися, про що свідчить зменшення спрямованих і освоєних коштів державного бюджету у 2013 р. більш ніж у 2,5 раза до рівня 2012 р. (табл. 1) [4]. Це висуває особливі вимоги щодо формування комплексів взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць, ефективності витрачання коштів держави.

Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 березня 2011 р. № 223 (зі змінами) в Україні діють 89 державних цільових програм, які стосуються підтримки економічного розвитку галузей, товарних ринків, екологічної безпеки, інфраструктури, соціального розвитку тощо. Але разом з тим ефективність цих програм виявляється низькою. До практичної реалізації доходять в основному підготовчі етапи, контроль здійснюється за повнотою використання коштів, але не за їх ефективністю. Та й механізми реалізації державних програм прописані таким чином, що неможливо оцінити результат їх дії і рівень ефекту. Крім того, зовнішньоекономічній складовій увагу приділено лише декларативно. Фінансове забезпечення реформ, як правило, передбачається підтримувати мобілізацією зовнішніх ресурсів міжнародних фінансових організацій та донорів міжнародної технічної допомоги. І все ж простого залучення джерел фінансування реформ недостатньо – необхідно застосувати механізм ефективного використання фінансових ресурсів.

**Відсоток капітальних інвестицій в Україні  
за окремими джерелами фінансування**

Джерела фінансування	2009	2010	2011	2012	2013
Кошти державного бюджету	4,3	5,8	7,1	6,3	2,5
Кошти місцевих бюджетів	3,1	3,4	3,4	3,2	2,8
Власні кошти підприємств та організацій	66,1	60,8	58,6	59,2	63,4
Інші джерела	26,5	30,0	31,0	31,4	31,3

Головним недоліком існуючої сьогодні методики встановлення результативності програм вважаємо відсутність оцінки регуляторних актів за показниками, які визначаються найважливішими для соціально-економічного розвитку країни. Це, наприклад, кількість коштів, вкладених в інновації, оновлення техніко-технологічних умов функціонування суб'єктів господарювання, внесок у формування експортного потенціалу, внесок у зміну структури імпорту товарів, створення нових робочих місць, підвищення продуктивності праці тощо.

Для досягнення суттєвих позитивних зрушень у зовнішньоекономічній діяльності пропонуємо формувати державні програми підтримки за напрямками: імпортозаміщення конкретних товарів, вироблених за кордоном, товарами власного виробництва (наприклад, у будівництві, легкій і харчовій промисловості), розвиток технологічного експорту тощо. Завдання даних програм – сприяння розвитку підприємництва і конкуренції. Воно включає застосування фінансових важелів інтенсифікації розвитку тих підприємств, які досягли певних результатів, але все ж потребують на певному етапі свого становлення як конкурентоспроможного підприємства найбільш мобільних інструментів – фінансів.

Використання державного цільового програмування в системі державного управління не нове. Але особливостями нашого підходу є те, що механізми державного програмно-цільового фінансування спрямовуються на реалізацію стратегічних завдань через заохочення прогресивних змін у сфері ЗЕД у певному стратегічному напрямку.

Наступна особливість – вибір фінансових донорів на конкурсній основі залежно від уже досягнутих результатів. Важливим питанням є пошук джерел фінансування, які формуватимуть обсяги “фінансової винагороди”. Пропонується акумулювати митно-податкові надходження від імпорту товарів, які впливають на національний товарний ринок їх аналогів, вироблених в Україні. Такий крок певною мірою покаже достатність митних податкових регуляторів і встановить зв'язок між інструментами державного управління та формуванням національного товарного ринку.

Ще одна особливість полягає у вузькоцільовій спрямованості цих бюджетних коштів. Вони повинні бути направлені на покриття певної частки інвестиційних витрат підприємства, пов'язаних з підвищенням конкурентоспроможності національних товарів щодо їхніх зарубіжних аналогів, імпортозаміщенням, збільшенням частки експортної складової підприємства в експорті товару державою і т. д. Тобто встановлюється взаємозв'язок між митним оподаткуванням зовнішньоекономічних операцій та його впливом на розвиток вітчизняного виробництва, причому з гарантованим результатом.

У рамках такої програми пропонується введення оцінних критеріїв: виробництво абсолютного нових або істотно поліпшених товарів чи послуг; обсяг застосовуваних інновацій для внутрішнього і зовнішнього ринку; участь у реалізації цілей: просування на світові ринки, імпортозаміщення, екологічності тощо. До витрат, які підтримуються державним фінансуванням, пропонується зарахувати витрати, які особливо важливі для соціально-економічного розвитку країни та необхідні для розвитку підприємства. Це, наприклад, ви-

---

трати на збільшення чисельності працюючих у виробництві; залучення висококваліфікованих фахівців; підвищення оплати праці; навчання чи підвищення кваліфікації фахівців; витрати на дозвільні документи з інноваційної діяльності на час участі у програмі, документи щодо захисту прав інтелектуальної власності; оновлення або придбання обладнання, залученого у виробництво інноваційного продукту; витрати, пов'язані з пошуком нових торгових партнерів, популяризацією нового продукту і просуванням його на зовнішні ринки (участь у виставках, презентаціях, конференціях). Інтенсивність підтримки бізнесу за програмами може розподілятися, наприклад, таким чином: 25 % надається великим підприємствам, 35 – середнім, 40 % – малим.

Для оцінки результатів діяльності підприємств доцільно застосовувати накопичувальні бали, які набираються за окремими оцінними критеріями. Критерієм оцінки є збільшення частки витрат на виробництво інноваційної продукції власними ресурсами. Умови обґрунтованості та ефективності витрат: обов'язковий їх фізичний вимір, економічна доцільність та відповідність цілям програми. Критерієм інновацій має стати ступінь інновацій і пріоритетність галузі та продукції у стратегічному розвитку країни. Тут може бути врахований досвід чи імідж розробників, напрацювання в даній сфері, залучення визнаних фахівців і т. д. Важливий критерій – це затребуваність підприємства або попит на його продукцію. У цьому зв'язку пропонується враховувати потенційні можливості комерціалізації продукції, обсяги сегмента ринку (внутрішнього, зовнішнього), терміни окупності тощо. При визначенні бальної оцінки також можуть враховуватися рівень перспективності галузі та відсоток галузевого експорту за обсягом виробництва.

До додаткових критеріїв оцінки пропонується зарахувати відсоток зростання середньої заробітної плати основних працівників, відсоток зростання доданої вартості в порівнянні з показниками за попереднім продуктом. Такий критерій дозволить віддати перевагу в претензіях на державну підтримку підприємствам, які вирішують проблему зайнятості населення і надають послуги в галузях з високою технологічністю виробництва продукції.

Кількість і зміст критеріїв можуть бути різними залежно від напрямку державного впливу. Коригувати рівень пріоритетності позначених критерієм оцінок можна за допомогою вагових коефіцієнтів, які визначаються залежно від виконуваних завдань. Однак необхідно зауважити, що цих критеріїв і оцінок не повинно бути багато, зі складним алгоритмом розрахунків і обґрунтувань, інакше буде створено ще одну бюрократичну машину, яка стане на заваді активним і реально здібним підприємцям.

Найбільш доцільним вважаємо застосування механізму державних цільових програм на регіональному рівні. Брати участь у такій програмі можуть усі вітчизняні підприємства, які відповідають визначеним у методологічному механізмі критеріям. Механізм участі в програмі державного фінансування пропонується такий: у регіональні органи влади подаються необхідні дані про результати діяльності підприємств за певними критеріями. Після перевірки та уточнення поданої інформації підприємства шикуються за рейтингом для участі в конкурсі з надання фінансової підтримки. До “журі конкурсу” можуть бути залучені 7–9 учасників, які в даному рейтингу містяться після “передбачуваних переможців”. Участь підприємств у таких відборах дозволить упорядкувати програми державної підтримки, підвищити їх якість, рівень їх дієвості та підняти зацікавленість з боку підприємств у реальних успіхах.

Зручність для держави у застосуванні такої методики полягає в тому, що підприємство саме інвестує свій проект, а держава, відповідно до реально отриманих результатів, стимулює найбільш обдарованих та енергійних підприємців. Підприємства, здобувши свої позитивні економічні результати, отримують ще й реальні оборотні кошти, які знову ж можуть вкласти в процес розвитку. В умовах кризи та гострої конкуренції жодна з держав, яка розвивається і дбає про ефективне вкладення ресурсів, не може дозволити собі таку розкіш, як

---

витрачання дефіцитних бюджетних коштів на підтримку слабких, неконкурентоспроможних підприємств. Причому державне рішення в даному випадку приймається в умовах максимальної визначеності і мінімального фінансового ризику. Ефективність застосування такого підходу забезпечується прозорістю і встановленням взаємозв'язку між діями уряду з регулювання економіки і отриманими результатами. Отримані ж результати пов'язані з розвитком галузей і сфер, підвищенням добробуту народу.

**Висновки.** Зараз основні зусилля державного регулювання зосереджені переважно на застосуванні адміністративних інструментів і недостатньо ефективно використовуються фінансові важелі, хоча саме вони дозволяють зацікавити суб'єктів господарювання в пошуку резервів підвищення ефективності своєї діяльності і водночас спрямовані на забезпечення прогресивних структурних змін у зовнішньоекономічній складовій української економіки. Такий підхід дозволить підняти рівень довіри підприємців до влади, зробити дії уряду прозорими і зрозумілими, активізувати зворотний зв'язок від громадськості до влади, показати рівень готовності суспільства до інновацій і сприйняття ним дій уряду. Уряд же мусить забезпечити справедливий механізм державно-цільового фінансування з належним механізмом контролю, моніторингу та аналізу дій регуляторних заходів з метою оперативного реагування на перешкоди в досягненні поставленої мети.

#### Література

1. Державне регулювання розвитку внутрішнього ринку в умовах модернізації національної економіки : монографія / [В. Г. Бодров, О. М. Соколова, Н. І. Балдич та ін.] ; за ред. д-ра екон. наук В. Г. Бодрова. – К. : НАДУ, 2013. – 204 с.
2. Ефективність державного управління / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін. ; за заг. ред. І. Розпутенка. – К. : К.І.С., 2002. – 420 с.
3. Наявність і стан основних засобів / Інвестиції та основні засоби [Електронний ресурс] : статистична інформація // Державна служба статистики. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua> – Назва з екрана.
4. Капітальні інвестиції за джерелами фінансування / Інвестиції та основні засоби [Електронний ресурс] : статистична інформація // Державна служба статистики. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua> – Назва з екрана.