

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-44-113>

УДК 336.225.674

АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ

ANALYSIS OF THE EFFICIENCY OF IMPLEMENTATION OF BUDGET PROGRAMS IN THE ENVIRONMENTAL SPHERE

Рябчук Оксана Григорівнакандидат економічних наук, доцент,
Державний податковий університет
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8656-6720>**Гайова Анна Василівна**здобувач вищої освіти другого (магістерського) рівня
Державний податковий університет
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5704-1933>**Riabchuk Oksana, Haiova Anna**
State Tax University

У статті проведено аналіз ефективності реалізації бюджетних програм в екологічній сфері, що базується на результатах аудиторського дослідження виконання бюджетних програм, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері управління зоною відчуження і зоною безумовного відселення, подолання наслідків техногенно-екологічної катастрофи, що була спричинена вибухом на Чорнобильській атомній електростанції, здійснення державного управління у сфері зберігання та захоронення радіоактивних відходів. Обґрунтовано необхідність державної підтримки екологічної сфери в Україні в умовах війни, що триває, розробки бюджетних програм, що відповідають умовам сьогодення та соціально-економічному розвитку країни. Зроблено висновок, що виконання бюджетних програм в екологічній сфері відбувається не в повній мірі ефективно. Проаналізовано методику здійснення оцінки ефективності виконання бюджетних програм в екологічній сфері, запропоновано заходи для підвищення ефективності управління процесом їх реалізації.

Ключові слова: бюджетна програма, екологічна сфера, ефективність, бюджетні кошти, аналіз.

The article analyzes the effectiveness of the implementation of budget programs in the environmental sphere, based on the results of an audit study of the implementation of budget programs aimed at the implementation of state policy in the sphere of management of the zone of exclusion and the zone of unconditional resettlement, overcoming the consequences of the man-made and ecological disaster caused by the explosion at Chernobyl nuclear power plant, implementation of state management in the field of radioactive waste storage and disposal. The need for state support of the ecological sphere in Ukraine in the conditions of the ongoing war, the development of budget programs corresponding to today's conditions and the socio-economic development of the country is substantiated. It was concluded that the implementation of budgetary programs in the environmental sphere is not fully effective. The methodology for evaluating the effectiveness of implementation of budgetary programs in the environmental sphere has been analyzed, and measures have been proposed to increase the effectiveness of managing the process of their implementation. Ukrainian and foreign scientists are dealing with issues of developing methods for evaluating the effectiveness of budget programs and rational use of budget funds. Despite the large number of works of Ukrainian and foreign scientists, the issues of developing a methodology for evaluating the effectiveness of budget programs and rational use of budget funds are relevant for further research. The content and effectiveness of the implementation of budget programs in the environmental sphere can be assessed based on the materials of the audit reports of the State Audit Service of Ukraine, in particular, the report on the results of the state financial audit of the implementation of budget programs by the State Agency of Ukraine for Exclusion Zone Management. The report presents the results of the study of budget programs aimed at the implementation of state policy in the field of management of the zone of exclusion and the zone of unconditional resettlement, overcoming the consequences of the disaster, transforming the "Ukrytyta" facility into an environmentally safe system, implementing state management in the field of storage and disposal of radioactive waste.

Keywords: budget program, environmental sphere, efficiency, budget funds, analysis.

Постановка проблеми. Необхідність безперервного розвитку та підтримки екологічної сфери пояснюється, перш за все, безпосереднім впливом на стан населення та держави. У сучасних умовах війни, що триває, та загрози ядерної війни, необхідна постійна підтримка та усвідомленість населення у наслідках їх рішень та діянь, що мають вплив на екологічну ситуацію в Україні.

Оцінка ефективності реалізації бюджетних програм в екологічній сфері безпосередньо допомагає скласти уявлення про те, наскільки розроблені бюджетні програми відповідають умовам сьогодення та соціально-економічному розвитку країни, чи є ефективним, раціональним та обґрунтованим управління бюджетними коштами. Оцінка бюджетних програм – це важливий інструмент для того, щоб визначити ефективність реалізації бюджетної політики держави саме у конкретній галузі діяльності. Підсумки такої оцінки дають змогу запропонувати заходи для підвищення ефективності управління процесом реалізації бюджетних програм і в екологічній сфері. Не дивлячись на те, що проблема оцінки ефективності реалізації бюджетних програм доволі актуальна, на даний час не існує загальноприйнятої універсальної її методики. Отже, дана тема потребує подальших досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питаннями розробки методики оцінки ефективності виконання бюджетних програм та раціонального використання бюджетних коштів займаються українські та закордонні науковці, серед яких: Бедринець М., Огійчук Є., Марчак Д., Мануйчі М., Сукдео Н. та інші.

Зокрема, Бедринець М. та Огійчук Є. у своїй праці зазначають, що в Україні, як і в країнах дальнього зарубіжжя, проблему комплексної оцінки виконання бюджетних програм, в сучасних реаліях бюджетного планування, вирішити досить складно [1].

На думку Марчак Д., програмне бюджетування є кроком вперед в управлінні державними фінансами, порівняно з так званим традиційним (або лінійним чи постатейним) методом бюджетування. За такого «традиційного» підходу видатки формуються за принципом «фінансування видатків минулого року індексоване на інфляцію/очікувану динаміку ВВП». Як наслідок, з року в рік держава здійснює навіть ті видатки, реальної потреби в яких уже немає або ж ефективність яких жодним чином не доведена [2].

Не зважаючи на численну кількість праць українських та закордонних науковців,

питання розробки методики оцінки ефективності виконання бюджетних програм та раціонального використання бюджетних коштів є актуальними для подальшого дослідження.

Метою статті є оцінка змісту та обґрунтування значення і необхідності визначення ефективності реалізації бюджетних програм в екологічній сфері в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Бюджетного кодексу України, поняття бюджетна програма обґрунтовується 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 [3].

Будь-яка бюджетна програма проходить певні етапи формування та виконання, у тому числі і програми що стосуються екологічної сфери. Найперше, що береться до уваги при формуванні бюджетної програми, це наявність соціально-економічної проблеми, відповідно до якої і будується бюджетна програма. Тобто, метою бюджетної програми є вирішення соціально-економічних проблем. Наступним етапом є безпосереднє формування бюджетної програми. Далі – розробка завдань для її реалізації із зазначенням термінів їх виконання. Подальший етап передбачає формування результативних показників та виконання програми. Важливим етапом також є моніторинг результатів виконання бюджетної програми та відповідне реагування на них, а саме визначення, чи досягнута її мета. Оцінка ефективності реалізації бюджетних програм найбільше пов'язана саме з останнім етапом.

Програмне бюджетування відноситься до різноманітних систем бюджетування, які базують витрати переважно на програмах роботи і в другу чергу на об'єктах [4].

У всіх країнах, які перейшли на програмний формат бюджету, важливу роль відіграє система індикаторів, що відображає ступінь досягнення цілей бюджетної програми [1].

Оцінка ефективності бюджетної програми передбачає використання трьох основних критеріїв (рис. 1):

Критерії ефективності залежно від завдань, виконання яких забезпечує реалізацію бюджетної програми, можуть визначатись як: економічність, продуктивність, та результативність [6].

Показники якості є сукупністю властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольня-

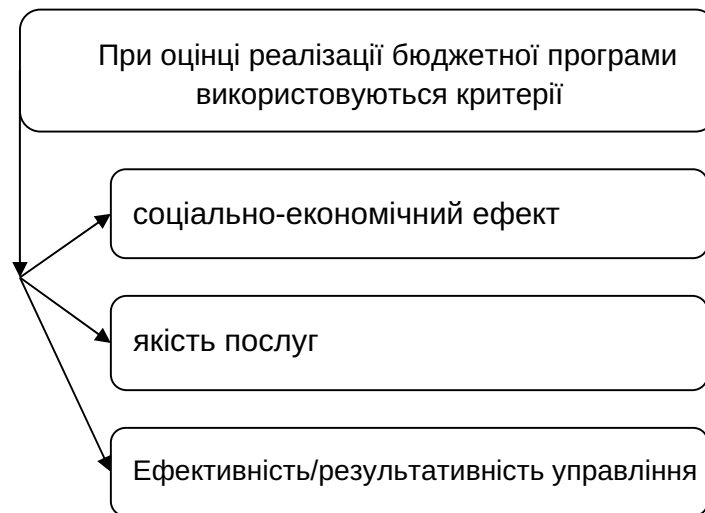


Рис. 1. Критерії оцінки ефективності бюджетних програм

Джерело: розроблено авторами за [5]

ють споживача відповідно до їх призначення та відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг споживачам за рахунок коштів бюджетної програми [6]. Отже, критерій якості бюджетної програми відображає досягнуті результати.

Критерій соціально-економічного ефекту передбачає вплив наслідків виконання бюджетної програми на економічне зростання та розвиток соціальної сфери.

Станом на 29 січня 2021 року із 511 бюджетних програм, що потребували затвердження паспортів у 2021 році, до Мінфіну на погодження надійшло 222, у тому числі, від міністерств 157 паспортів, інших головних розпорядників коштів державного бюджету – 65 [7].

Дані, опубліковані на офіційній сторінці Міністерства фінансів України свідчать, що станом на 29.01.21 відсоток поданих до Міністерства фінансів України на погодження від Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів паспортів бюджетних програм, що стосуються сфери екології, становить 24,4% [7].

У сучасних умовах, маючи на увазі нестачу критеріальної бази для порівняння, важко комплексно оцінювати стан виконання бюджетних програм в Україні. У цьому зв'язку слід погодитися з тим, що регуляторне та законодавче поле не дозволяє повноцінно оцінювати виконання бюджетних програм, а відтак – не створює достатніх підстав для підвищення їх ефективності [2].

Разом з цим, ресурсом для вирішення екологічних проблем на території держави України є державний бюджет. На сьогодні Україна повинна вирішити безліч екологічних

проблем. Зокрема, реальну загрозу національній безпеці України в екологічній сфері несе страшна трагедія – техногенно-екологічна катастрофа, що була спричинена вибухом четвертого енергоблоку Чорнобильської атомної електростанції, а точніше її наслідки. Підтримка у безпечному стані енергоблоків та об'єкта «Укриття», остаточне закриття та консервація атомних блоків Чорнобильської АЕС, будівництво сховищ для проміжного зберігання високоактивних радіаційних відходів – це все боротьба з наслідками, що потребує раціонального та ефективного використання бюджетних коштів.

Оцінити зміст та ефективність реалізації бюджетних програм в екологічній сфері можна за матеріалами аудиторського звіту Державної аудиторської служби України, зокрема, звіту за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм Державним агентством України з управління зоною відчуження. У звіті подаються результати дослідження бюджетних програм, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері управління зоною відчуження і зоною безумовного відселення, подолання наслідків катастрофи, перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, здійснення державного управління у сфері зберігання та захоронення радіоактивних відходів.

Аналіз стану фінансування бюджетних програм, що виконувалися Державним агентством України з управління зоною відчуження наведено в табл. 1.

Наведені у табл. 1 дані свідчать, що зважаючи на виявлені відхилення від вико-

Таблиця 1

Стан фінансування бюджетних програм у 2019–2021 рр.

КПКВК (номер, назва)	Бюджет	Стан фінансування	
		Касові видатки (тис. грн)	% виконання
2708010 «Керівництво та управління діяльність у зоні відчуження»	Загальний фонд	35031,6	97,6
2708090 Виконання робіт у сфері поводження з радіоактивними відходами неядерного циклу, будівництво комплексу «Вектор» та експлуатація його об'єктів»	Загальний та спеціальний фонди	730381,2	37,9
2708110 Підтримка екологічно безпечного стану у зонах відчуження і безумовного відселення»	Загальний фонд	937124,8	99,7
2708120 «Підтримка у безпечному стані енергоблоків та об'єкта «Укриття» та заходи щодо підготовки до зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС»	Загальний та спеціальний фонди	2601498,8	99,4

Джерело: [8]

нання запланованих показників, у зв'язку з невикористанням та поверненням коштів до бюджету, не забезпечено ефективного управління коштами державного бюджету.

Невиконання у повному обсязі завдань і заходів бюджетних програм, що були заплановані на 2019–2021 рр., призвело, зокрема, до збільшення терміну зняття Чорнобильської АЕС з експлуатації та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему.

Наслідками даної зміни є додаткові витрати на підтримку у безпечному стані зупинених енергоблоків та зниження досягнутого рівня радіаційної безпеки. Зазначене може нанести непоправну шкоду навколишньому середовищу, призвести до часткової руйнації бар'єрів на шляхах можливого поширення радіоактивних речовин, виходу з ладу обладнання.

Аналіз виконання результативних показників виконання паспортів бюджетних програм за 2019–2020 рр. показав деякі відхилення фактичних результатів від запланованих.

Стан виконання показника продукту «Кількість наданих роз'яснень про застосування законодавства у сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи» зображено на рис. 2.

Отже, у 2020 році цей показник становив 95% плану.

Що стосується бюджетної програми «Керівництво та управління діяльністю у зоні відчуження», то у 2019 році показник ефективності

«середньомісячні витрати на 1 працівника (без урахування одноразових матеріальних виплат)» склав 19,6 тис грн (або 105%), що більше у порівнянні із запланованим обсягом. У 2020 році зазначений показник склав 26,1 тис. грн (або 115%), що більше від запланованого на 3,6 тис. грн (або 15%) [8].

Показник якості «частка прийнятих нормативно-правових актів у загальній кількості розроблених» у 2019 році становив 27%, що менше від запланованого на 73% [8].

З огляду на зазначене потребує детального дослідження питання використання бюджетних коштів, спрямованих на виконання зазначеної програми, повноти виконання покладених на Державне Агентство України з управління зоною відчуження функцій і завдань, досягнення мети і завдань бюджетної програми [8].

Щодо методів, які використовуються аудитором під час проведення аудиту бюджетних програм в екологічній сфері, то вони є досить різноманітними та відносяться як до загальнонаукових, так і власних методичних прийомів, що розроблені практикою на основі досягнень економічної науки.

Висновки. Отже, на основі аналізу ефективності реалізації бюджетних програм в екологічній сфері, що базується на результатах аудиторського дослідження, можна зробити висновок, що виконання бюджетних програм відбувається не в повній мірі ефективно.

● Надані роз'яснення ● Ненадані роз'яснення

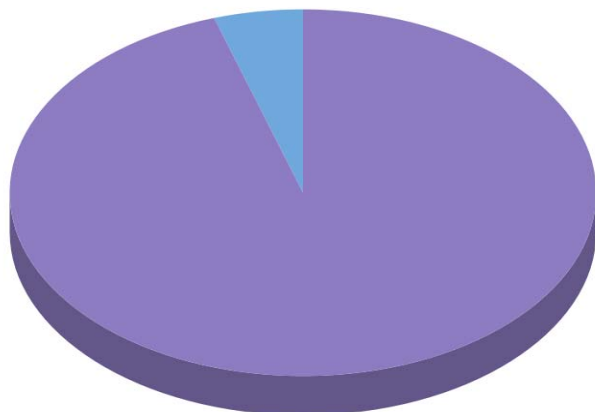


Рис. 2. Кількість наданих роз'яснень про застосування законодавства у сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи у 2020 році

Джерело: побудовано авторами за [8]

Для того, щоб підвищити ефективність використання бюджетних коштів в екологічній сфері, необхідно виконати певні заходи, а саме: розробити план заходів щодо ліквідації виявлених недоліків та порушень; проводити обов'язковий аналіз обґрунтованості використання бюджетних коштів за кожною бюджетною програмою; розробити та подати до Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України пропозиції щодо підвищення ефективності використання видатків державного бюджету в екологічній сфері. Крім того держава має надавати певні гарантії одержувачам коштів, що не відмовиться від надання підтримки у випадку дефіциту бюджету або при інших непередбачених обставинах. Також доцільно внести уточнення до визначення результативних показників виконання бюджетних програм на законодавчому рівні для того, щоб підвищити якість аудиту і забезпечити ефективне та економне використання коштів бюджету.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бедринець М., Огійчук Є. Оцінка виконання бюджетних програм в Україні за 2016-2020 роки. *Економіка та суспільство*. 2021. № 33. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-33-14>.
2. Марчак Д. Бюджетні програми: шлях до покращення якості. URL: <https://voxukraine.org/byudzhetni-programi-shlyah-do-pokrashhennya-yakosti>.
3. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 50-51. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
4. Manyuchi M. M., Sukdeo N. A(2021) Critical Evaluation of Budget Practices Applied in the Manufacturing Sector for Optimal Production. Available at: <http://ieomsociety.org/proceedings/2021rome/317.pdf>.
5. Miller G. J., Hildreth W. B., Rabin J. *Performance-Based Budgeting. An ASPA Classic*. Colorado : Westview Press, 2010. 341 p.
6. Міністерство фінансів України. Практичний посібник ПЦМ. URL: <https://mof.gov.ua/uk/mbo-at-the-local-level>.
7. Ministry of Finance of Ukraine. Practical manual of PCM. URL: <https://mof.gov.ua/uk/mbo-at-the-local-level>.
8. Бюджетний процес 2021: проведено моніторинг подання на погодження до Мінфіну паспортів бюджетних програм на 2021 рік. URL: https://www.mof.gov.ua/uk/news/biudzhetni_protse_2021_provedeno_monitoring_podannia_na_pogodzhennia_do_minfinu_pasportiv_biudzhetnikh_program_na_2021_rik-2676.
9. Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм Державним Агентством України з управління зоною відчуження за період з 01.01.2019 по 30.06.2021 р. URL: https://dasu.gov.ua/attachments/ffcf75c5-3ee7-4586-918b-ca93f74dc09f_%D0%90%D1%83%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82_%D0%94%D0%90%D0%97%D0%92.pdf.

REFERENCES:

1. Bedrynets M., Ohychuk E. (2021) Otsinka vykonannya byudzhetnykh proqram v Ukrayini za 2016-2020 roky [Evaluation of implementation of budget programs in ukraine for 2016-2020]. *Economy and society*, vol. 33. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-33-14>.
2. Marchak D. Byudzhetni proqramy: shlyakh do pokrashchennya yakosti [Budgetary programs: the way to improve quality]. Available at: <https://voxukraine.org/byudzhetni-programi-shlyah-do-pokrashhennya-yakosti>.
3. Budget Code of Ukraine: Law of Ukraine dated July 8, 2010 No. 2456-VI. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR)*. 2010. No. 50-51. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.

4. Manyuchi M.M., Sukdeo N.A. (2021) Critical Evaluation of Budget Practices Applied in the Manufacturing Sector for Optimal Production. Available at: <http://ieomsociety.org/proceedings/2021rome/317.pdf>.
5. Miller G.J., Hildreth W.B., Rabin J. Performance-Based Budgeting. An ASPA Classic. Colorado: Westview Press, 2010. 341 p.
6. Ministry of Finance of Ukraine. Practical manual of PCM. Available at: <https://mof.gov.ua/uk/mbo-at-the-local-level>.
7. The 2021 budget process: monitoring of the submission of budget program passports for 2021 to the Ministry of Finance for approval. Available at: https://www.mof.gov.ua/uk/news/biudzhethnii_protse_2021_provedeno_monitoring_podannia_na_pogodzhennia_do_minfinu_pasportiv_biudzhethnikh_program_na_2021_rik-2676.
8. Audit report based on the results of the state financial audit of the implementation of budget programs by the State Agency of Ukraine for Exclusion Zone Management for the period from 01.01.2019 to 06.30.2021 Available at: https://dasu.gov.ua/attachments/ffc75c5-3ee7-4586-918b-ca93f74dc09f_%D0%90%D1%83%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82_%D0%94%D0%90%D0%97%D0%92.pdf.